

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES
“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”



**ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DEL PROCESO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE SEGURIDAD DESDE EL APARATO DE SEGURIDAD
PÚBLICA**

PRESENTADO POR
OSCAR ROBERTO MAGAÑA RIVERA

INFORME FINAL DE INVESTIGACION PARA OPTAR AL
TITULO DE LICENCIADO EN ANTROPOLOGÍA SOCIOCULTURAL

Dr. Luis Rodríguez Castillo
DOCENTE ASESOR

Licenciado Juan Francisco Serarols Rodas
COORDINADOR DE PROCESOS DE GRADO

CIUDAD UNIVERSITARIA JUNIO 2018 EL SALVADOR
SAN SALVADOR,

**LICENCIATURA EN ANTROPOLOGÍA SOCIOCULTURAL:
Informe Final de Investigación en Proceso de Grado 2018**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES
“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”



**ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DEL PROCESO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE SEGURIDAD DESDE EL APARATO DE SEGURIDAD
PÚBLICA**

PRESENTADO POR

MAGAÑA RIVERA OSCAR ROBERTO

CARNÈ
MR12009

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ELABORADO POR ESTUDIANTE
EGRESADO COMO REQUISITO DEL PROCESO DE GRADO PARA OPTAR AL
TÍTULO DE LICENCIADO EN ANTROPOLOGÍA SOCIOCULTURAL

Dr. Luis Rodríguez Castillo
DOCENTE ASESOR/A

Licenciado Juan Francisco Serarols Rodas
COORDINADOR DE PROCESOS DE GRADO

CIUDAD UNIVERSITARIA

JUNIO 2018
SAN SALVADOR,

EL SALVADOR

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Maestro Roger Armando Arias Alvarado
RECTOR

Doctor Manuel de Jesús Joya
VICERRECTOR ACADÉMICO

Ingeniero Nelson Bernabé Alvarado
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Licenciado Rafael Humberto Peña Marín
FISCAL GENERAL

Licenciado Cristóbal Hernán Ríos Benítez
SECRETARIO GENERAL

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES

Licenciado José Vicente Cuchillas Melara
DECANO

Licenciado Edgar Nicolás Ayala
VICEDECANO

Maestro Héctor Daniel Carballo Díaz
SECRETARIO

AUTORIDADES DE LA ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES

“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”

Maestro René Antonio Martínez Pineda
DIRECTOR

Licenciado Juan Francisco Serarols Rodas
COORDINADOR DE PROCESOS DE GRADO

Doctor Luis Rodríguez Castillo
DOCENTE ASESOR

TRIBUNAL CALIFICADOR

1° Doctor Luis Rodríguez Castillo

2° Carlos Benjamín Lara Martínez

3° Maestro Miguel Ángel Villela Ramos

ÍNDICE GENERAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.....	iii
AGRADECIMIENTOS	vi
PRESENTACIÓN	vii
INTRODUCCIÓN	ix

PRIMERA PARTE

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN

ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DEL PROCESO DE POLÍTICAS

PÚBLICAS DE SEGURIDAD DESDE EL APARATO DE

SEGURIDAD PÚBLICA.....	14
------------------------	----

CAPÍTULOS

1. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO..... 16

1.1 ESTUDIO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	16
--	----

1.2 LA NOCIÓN DE “APARATO” EN FELDMAN.....	20
--	----

1.3 SOBRE LAS VIOLENCIAS COMO PROBLEMÁTICA SOCIAL	23
---	----

1.4 DE LA INSEGURIDAD ESTRUCTURAL A LA INSEGURIDAD PÚBLICA.....	25
--	----

1.5 RAZÓN, CRIMEN Y RACISMO DE ESTADO EN TORNO AL BIOPODER EN FOUCAULT	30
---	----

1.7 SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA DESDE EL ESTADO	35
--	----

2. DE LA FORMACIÓN DE AGENDA PÚBLICA A LOS PRIMEROS

PLANES DE SEGURIDAD 38

2.1 LA INSEGURIDAD COMO PROBLEMA DE AGENDA PÚBLICA.....	38
---	----

2.2 LOS PRIMEROS PLANES: MANO DURA Y SÚPER DURA CONTRA LA DELINCUENCIA	42
---	----

CONCLUSIONES	55
3. CONFORMACIÓN DEL APARATO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y	
DISEÑO DEL PLAN “EL SALVADOR SEGURO”	58
3.1 AGENTES POLICÉNTRICOS, DISCURSOS Y OBJETIVOS DIVERGENTES	58
3.2 “EL SALVADOR SEGURO” NUEVO PLAN ¿NUEVAS UTOPIÁS?	63
CONCLUSIONES.....	69
4. LA POLÍTICA EN LAS INSTITUCIONES Y LA POLÍTICA EN EL	
TERRENO.....	72
4.1 MACRO-IMPLEMENTACIÓN: SITUACIÓN ETNOGRÁFICA	
DENTRO DE LA INSTITUCIÓN	72
4.2 MICRO-IMPLEMENTACIÓN: DEL DISEÑO A LA REALIDAD EMPÍRICA.....	85
CONCLUSIONES	98
CONCLUSIONES GENERALES.....	101
ANEXOS	111
1. PLAN MANO DURA 2003	112
2. SOLICITUD PNC/UAIP/451/2016	120
3. RESPUESTA DE PNC POR DOCUMENTOS QUE RESPALDEN	
LOS PLANES MANO DURA	122
4. PRESUPUESTO ESTIMADO EN EL PLAN “EL SALVADOR SEGURO”	123
SEGUNDA PARTE	
DOCUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE PROCESO DE GRADO	124
4. PLAN DE LA INVESTIGACIÓN.....	125
4. PROYECTO DE INVESTIGACIÓN.....	138
BIBLIOGRAFÍA	145
RESPONSABLE DE INVESTIGACIÓN Y TRIBUNAL CALIFICADOR.....	148

AGRADECIMIENTOS

Dedico esta tesis a Mamá Tita, a quien agradezco profundamente el que formara a la persona que soy, dedicando por completo su vida, su tiempo y su amor a hacerme crecer durante todos estos años, cada día de mi vida.

Agradezco a mi padre José Luis y madre Alma Daysi, quienes han guiado todo mi proceso de formación tanto en lo académico como en lo personal, forjando la persona que soy ahora. A mis hermanos Luis y Esmeralda, por ser un apoyo constante y permanente a lo largo de todas las etapas de mi vida hasta ahora; y a Roque, por acompañarme cada día a lo largo de casi toda la carrera.

Agradezco también al Dr. Luis Rodríguez, quién me asesoró, acompañó y apoyó en todo el proceso de investigación, por su permanente disposición y guía, sus observaciones acertadas y por su paciencia. También debo agradecer la buena disposición de todos los informantes que ayudaron a desarrollar la investigación.

También le doy gracias a los docentes que forman el Tribunal Calificador, y al resto de docentes de la Licenciatura que participan en el proceso de formación académica y construcción de pensamiento de los estudiantes.

Finalmente, agradezco a Laura y Aarón, quienes han sido un apoyo personal presente cada día en esto a lo que le dicen vida. También a Ester y Vini, quienes han acompañado todo el proceso de investigación.

Oscar Roberto Magaña Rivera

PRESENTACIÓN

La Escuela de CIENCIAS SOCIALES “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”, tiene como VISION formar integralmente profesionales en diferentes áreas y disciplinas, comprometidos con el desarrollo económico y social de El Salvador desde una perspectiva humanística y científica. En su MISION es importante la formación de recurso humano orientado en la investigación que aborde con pertinencia histórica y teórica las problemáticas sobre la realidad salvadoreña y con uno de los pilares básicos para fortalecer la investigación con los Procesos de Grado realizados por los estudiantes egresados y en ese sentido he realizado el estudio **ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD DESDE EL APARATO DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

El **objetivo** fue explicar cómo está configurada la matriz cultural desde la cual se diseña la estrategia de seguridad, cumpliendo con uno de los requisitos de la Normativa Universitaria para optar al grado de Licenciado en Antropología Sociocultural.

Mi estudio está relacionado con el eje “Políticas Públicas, Delincuencia e Inseguridad Ciudadana”, del seminario de Investigación de Proceso de Grado – 2017; donde se abordan las temáticas: de la propuesta de la antropología de la acción pública, la propuesta metodológica de aparatos formados por relaciones y conexiones, la inseguridad como problema pública, los tipos de violencia, y cómo esto está orientado a reforzar dispositivos discursivos en torno a la razón de Estado en un modelo de biopoder.

Este **Informe Final** de Investigación da cumplimiento al “Reglamento de la Gestión Académico Administrativa de la Universidad de El Salvador”, en sus tres etapas básicas: La primera etapa, consistente en la Planificación del trabajo de investigación; la segunda etapa, en la que se llevará la Ejecución del Desarrollo; y la tercera etapa en la que se hará Presentación y Evaluación de los Resultados Finales de Investigación.

La **primera etapa**, sobre **Planificación** donde se elaboró el Plan de trabajo para la investigación y un Protocolo de Investigación; dentro del cual, en una primera fase, se realizó la selección del tema y tipo de investigación cualitativa, en una segunda fase, se elaboran los respectivos documentos para la recolección y organización de la información obtenida.

Los dos documentos antes mencionados se incluyen en la segunda parte de este informe, y entre los que destaca el Protocolo de Investigación Social, el cual da la orientación teórica y metodológica que rige el desarrollo de investigación del proceso de políticas públicas a través del análisis de la acción pública intensa.

Todo esto de acuerdo a principios procedimentales de la “Antropología de la Acción pública”, desarrollando los planteamientos establecidos por Luis Rodríguez Castillo, usados para desarrollar un análisis de un modelo de estudio de las políticas públicas propuesto desde las ciencias políticas, pero desde una perspectiva de la disciplina antropológica.

La **segunda etapa**, la **Ejecución del Desarrollo de la Investigación** consistió principalmente en el trabajo de campo, desarrollando una serie de entrevistas con informantes claves, trabajo de investigación etnográfica, investigación bibliográfica y trabajo de investigación documental mediante respecto a las políticas de seguridad pública.

Lo que da por resultado la elaboración de un informe final que comprende cuatro capítulos en los que se desarrolla todo el proceso investigativo, cuyo objetivo fue conocer la matriz cultural desde la cual se elabora el diseño y la implementación de las políticas de seguridad.

La **tercera etapa**, **Presentación y Evaluación de Resultados Finales de Investigación**, consiste en una disertación de los resultados y propuesta académica como producto de la investigación ante el Jurado Calificador e invitadas/os y la revisión e incorporación de las observaciones de resultantes de dicha disertación.

INTRODUCCIÓN

El presente documento elaborado por un estudiante egresado de la Escuela de CIENCIAS SOCIALES “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”, en Facultad de Ciencias y Humanidades, da por terminada las etapas del proceso de grado que se rige por la normativa que establece condiciones administrativas y académicas como un requisito del resultado de la investigación según el “Reglamento de la Gestión Académico – Administrativa de la Universidad de El Salvador” para optar al grado de Licenciado en Antropología Sociocultural.

El Informe Final se titula “ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD DESDE EL APARATO DE SEGURIDAD PÚBLICA”, y recopila el trabajo de investigación realizado desde enero de 2016 hasta octubre de 2017, sobre los procesos de las políticas públicas de seguridad en El Salvador, y centrándose específicamente en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública como principal organización enmarcada en un conjunto mucho más grande de agencias del Estado que trabajan en torno a la problemática de la inseguridad pública.

El objetivo de este informe es dar a conocer los resultados finales de la presente investigación, a través de la cual se ha realizado un análisis desde la ciencia antropológica del proceso de políticas públicas que se han diseñado e implementado en los últimos años en El Salvador para combatir a la inseguridad como problema público.

Esta investigación se orienta a responder por qué la inseguridad pública sigue siendo uno de los principales problemas en la sociedad salvadoreña, a pesar de existir un aparato de seguridad pública que funciona, aunque de forma incipiente, desde la creación de la Policía Nacional Civil con los acuerdos de paz.

Para lo anterior, el contenido de este documento comprende la siguiente estructura. En primer lugar, se hace un abordaje sobre la propuesta metodológica desde las ciencias políticas y la ciencia antropológica para el estudio del proceso

de las políticas públicas entendidas como objetos culturales, propuesto por Rodríguez (2014a y 2014b).

En el marco teórico se hace una revisión sobre las concepciones de violencia e inseguridad estructural desde la academia, los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad pública desde las instituciones estatales, y una aplicación de los conceptos de razón de Estado, crimen de Estado y racismo de Estado partiendo de los planteamientos de Foucault.

Luego se desarrolla una contextualización del problema de la inseguridad pública en El Salvador y cómo este pasa a la agenda pública. Además, se procede a hacer un abordaje sobre la implementación de los planes de mano dura desarrollados en gobiernos de ARENA y las implicaciones de éstos.

Después se realiza un recuento del proceso de complejización del aparato de seguridad pública y los agentes policéntricos que lo conforman. Además, se revisa el diseño del plan “El Salvador Seguro”, política de seguridad vigente a la fecha de presentación de este informe.

Posteriormente se pasa a abordar la situación etnográfica del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, las lógicas que determinan el trabajo de ésta institución y cómo se establecen las relaciones y conexiones al interior de éste (Feldman, 2011). Además, se pasa a revisar la implementación de los programas de prevención en Ciudad Delgado y algunas medidas en cuanto al trabajo punitivo.

La importancia de este trabajo de investigación radica en el análisis e interpretación, partiendo de diferentes propuestas teóricas y metodológicas que están enfocadas a explicar un problema social de suma importancia en la actualidad: la inseguridad pública. Para esto, este trabajo parte de cuestionarse por qué a pesar de existir un aparato de seguridad pública que diseña e implementa políticas de seguridad, no se han obtenido aún los resultados esperados en la reducción de la inseguridad.

Para responder a esto se parte de la hipótesis de que las estrategias de seguridad de carácter represivo y punitivo han exacerbado la violencia en lugar de reducirla. Al entrar al gobierno el partido FMLN se diseñaron nuevos planes de seguridad, sin embargo, la matriz cultural de símbolos que transmiten conocimientos, portan valores, suscitan emociones y expresan utopías (Varela, 2005), desde la cual se diseñan estos planes sigue siendo similar a los de los gobiernos anteriores.

En torno a la cuestión de la inseguridad, existen dos tendencias generales que marcan las líneas investigativas. Por un lado, se tiende a concebir a la inseguridad como un problema estructural de las sociedades actuales, en las que el mismo sistema político (democracia representativa contemporánea) y económico (neoliberalismo), a pesar de imponer un discurso hegemónico de inclusión y desarrollo, se encarga de generar exclusión social como parte de su funcionamiento.

Esta exclusión es entendida en este trabajo como la incapacidad de un sector de la población para lograr alcanzar los medios que le garanticen su subsistencia en la sociedad, generando delincuencia como una forma de acción social, y a su vez, es la delincuencia la que genera el problema de inseguridad social.

Esta línea de investigación del origen de la inseguridad en las estructuras sociales, y, por tanto, el énfasis en el estudio de los sujetos sociales en exclusión, es actualmente bastante recurrente en los trabajos realizados desde las ciencias sociales. A nivel regional, un ejemplo paradigmático es el trabajo de doctorado de Calderón Umaña (2012) sobre el delito y cambio social en Costa Rica, investigación ganadora del Primer Concurso sobre Seguridad Pública, Victimización y Justicia en América Latina.

En El Salvador, muchas de las instituciones que elaboran estudios sobre violencia también se orientan bajo estas premisas investigativas. Un ejemplo claro son los estudios realizados por varias instituciones que, entre otros temas, han trabajado sobre la percepción de la inseguridad (Aguilar & Guevara, 2013) (Observatorio de

Seguridad Ciudadana, 2013) y el monitoreo de focos de violencia mediante un atlas de la violencia (Ricardo, et al., 2012).

Dentro de la licenciatura en Antropología Sociocultural de la Universidad de El Salvador, Juan José Martínez ha trabajado dentro de esta misma vertiente desde el 2008, internándose en una comunidad dominada por una pandilla. Fruto de su investigación es el libro “Ver, oír y callar”, una selección de su diario de trabajo de campo y su tesis “El rol de identidad sociocultural en la violencia de pandillas en El Salvador (Mejicanos, 2010)” en donde da cuenta de los procesos dentro de esta estructura pandilleril y cómo estos condicionan la cotidianidad de la comunidad.

La otra tendencia fuerte que marca las investigaciones sobre la inseguridad, se basa en comprenderla como un problema público y estudiar la acción pública que se genera en torno a éste, es decir, entender la inseguridad a partir de la ineficacia del aparato de seguridad pública para mantener el orden y la seguridad en la sociedad.

Esta línea investigativa pone sobre la mesa el estudio del proceso de la acción gubernamental que, al estudiarse a partir de la antropología de la acción pública, permite encontrar matrices culturales que determinan el proceso de las políticas públicas.

Esa tendencia de investigación es mucho menos recurrente que la anterior, pero no por eso debe pensarse como menos importante. Aquí es sumamente útil hacer referencia al trabajo de Rodríguez (2014a) dedicado al análisis de la gestión local, y el cual se suscribe en esta tendencia, ya que en ese trabajo desarrolla la propuesta de la Antropología de la acción pública, propuesta dentro de la que se enmarca este trabajo de investigación. Un estudio bien estructurado y correctamente elaborado desde la visión de la inseguridad como un problema público, puede aportar conocimiento científico que contribuya a comprender las razones de los posibles fallos u obstáculos que impidan la obtención de los objetivos de las políticas, y es ahí en donde radica su importancia.

Además, debido a la poca atención que se le ha dado a esta línea, los estudios realizados de este tipo son escasos. Un trabajo que resume de buena forma este énfasis de investigación es el de Arellano sobre la inseguridad pública en Jalisco.

En El Salvador, si bien existen trabajos que explican por qué los planes Mano Dura y Súper Mano Dura exacerbaron el fenómeno de la violencia en lugar de combatirlo (Aguilar, s.f.), no se conocen trabajos que busquen encontrar las matrices simbólicas que han determinado las políticas públicas de seguridad, y a partir de esta comprensión entender por qué la inseguridad sigue al alza; es este enfoque lo que hace novedosa la presente propuesta de investigación

**PRIMERA PARTE
INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN**

**ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SEGURIDAD DESDE EL APARATO DE SEGURIDAD PÚBLICA**

CAPÍTULO N°1

MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

- 1.1 ESTUDIO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
- 1.2 LA NOCIÓN DEL “APARATO” EN FELDMAN
- 1.3 SOBRE LAS VIOLENCIAS COMO PROBLEMÁTICA SOCIAL
- 1.4 DE LA INSEGURIDAD ESTRUCTURAL A LA INSEGURIDAD PÚBLICA
- 1.5 RAZÓN, CRIMEN Y RACISMO DE ESTADO EN TORNO AL BIOPODER EN FOUCAULT
- 1.6 SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA DESDE EL ESTADO

CAPÍTULO N°1

MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

En este capítulo se establecerán los planteamientos teóricos y conceptuales que se utilizarán para realizar el abordaje metodológico del trabajo de investigación y que formarán el marco analítico e interpretativo desde el cual se estudiarán los hallazgos realizados. En primer lugar, se hace un esbozo del proceso de las políticas públicas realizado desde las ciencias políticas. Posteriormente se retoman los planteamientos de la antropología de la acción pública para desarrollar el marco metodológico que permitirá entrar al estudio de este proceso de políticas públicas desde la perspectiva de la disciplina antropológica. Para esto, se abordará el concepto de aparato que permitirá entender el mecanismo por el cual se configuran las redes de relaciones entre agencias diversas, para este trabajo de investigación.

Se pasará entonces a hacer una breve conceptualización sobre la violencia y cómo entenderla, para luego abordar sobre cómo la violencia se convierte en un problema de inseguridad pública y las perspectivas para abordarla en estudios científicos. Posteriormente, se desarrollan los conceptos de razón, racismo y crimen de Estado dentro del paradigma del biopoder, retomando a Foucault. Y finalmente, se revisarán las concepciones generadas desde el estado de estos problemas sociales.

1.1 ESTUDIO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas han sido campo de estudio fértil para varias disciplinas dentro de las ciencias sociales, y especialmente es un área de estudio para la ciencia política. Esto ha permitido que se forme un marco conceptual amplio al cual remitirse a la hora de realizar investigaciones sobre el proceso que hay entre la formación de un problema público y la acción pública que se forma en torno a aquél.

Precisamente sobre este proceso de formación de las políticas públicas la ciencia política ha marcado un modelo sistemático que “consiste en identificación del problema público, formulación de la agenda de gobierno, diseño de políticas públicas, implementación de programas y proyectos y, por último, evaluación de los resultados” (Rodríguez, 2014, p. 166).

Es importante aclarar que a pesar de que el modelo propuesto consiste en una secuencia lógica de etapas sucesivas, este es un proceso extremadamente dinámico y complejo en el que diversos agentes con discursos y objetivos convergentes y divergentes establecen relaciones entre sí.

Los trabajos que se dedican a estudiar las políticas, generalmente se centran en alguna de las etapas del modelo dependiendo del estado en el que la política específica se encuentra.

En la etapa de implementación, se encuentra un proceso complejo que va más allá de la simple ejecución de los proyectos diseñados, y que si bien ha sido abordado en varios estudios, estos suelen poseer un marco teórico débil o parcial, debido a que no suelen tomarse en cuenta los aportes dados desde las ciencias sociales, por lo que ha sido relativamente difícil la construcción de un marco conceptual que permita entrar en el estudio de esta fase.

“Nosotros sostenemos, sencillamente, que existe una rica herencia proveniente de las ciencias sociales, frecuentemente ignorada por quienes se proponen estudiar el proceso de implementación de las políticas.” (Van Meter & van Horn, 1993, p. 106)

Para salvar este vacío teórico, Donald van Meter y Carl van Horn retoman los conceptos de control y acatamiento de Etzioni. Proponen que el concepto de control, entendido como asegurar que las reglas sean obedecidas y las órdenes cumplidas, se vuelve una categoría central en el estudio del proceso de implementación (van Meter & van Horn, 1993, p. 107).

Para poder observar cómo opera el control en las organizaciones y establecer comparaciones, es necesario entonces recurrir al concepto de acatamiento, según los propios autores:

“Efectivamente, este elemento permite comparar muchas de las características de las organizaciones complejas: las metas que persiguen, sus estructuras, sus mecanismos de motivación, el poder y la interacción que ejercen sus élites, el nivel y los tipos de consenso que logran y sus sistemas de comunicación y de socialización.” (Van Meter & van Horn, 1993, p. 108)

Según estos autores, hay además dos elementos importantes para el éxito en la implementación de una política: el cambio y el consenso. El cambio se refiere por un lado a qué tanto varía una política de las que se han implementado anteriormente, y por el otro las reestructuraciones necesarias en las organizaciones responsables de implementarla.

El consenso remite a la aceptación y acuerdo entre los responsables de ordenar la implementación y quienes la implementan.

Proponen, además que existe más resistencia a implementar una política que implique cambios drásticos que a la implementación de las políticas cuyos cambios sean graduales y progresivos. Además, será más difícil la implementación de políticas que gocen de poco consenso entre los agentes. Por esto, generalmente las políticas que implican alto grado de consenso o bajo grado de cambio tendrán una implementación más exitosa que aquellas con bajo consenso y cambios significativos. Dentro de esto, el nivel de consenso tiene mayor influencia que el elemento de cambio en la implementación. (Van Meter & van Horn, 1993, p. 116).

Entre la política pública y su ejecución, existen varios elementos (variables independientes) que condicionan el proceso de implementación y determinan el grado de éxito en su ejecución (variable dependiente). Los elementos que van Meter y van Horn identifican son los estándares y objetivos, los recursos, la

comunicación interorganizacional y actividades de inducción, las características de las agencias responsables de la implementación, las condiciones económicas, sociales y políticas, y la eficiencia de la implementación (van Meter & van Horn, 1993).

Para van Meter y van Horn, la implementación ocurre en las organizaciones encargadas de acatar las directrices dadas por las agencias superiores. Para complementar este esquema teórico, habrá que retomar a Paul Berman, quien reconoce dos niveles en la implementación de las políticas: la macro-implementación y la micro-implementación.

La macro implementación se refiere a cómo las agencias encargadas del diseño de las políticas se encargan de que las organizaciones locales sigan los lineamientos y objetivos de la política. La micro implementación, en cambio, trata sobre cómo las organizaciones locales se adaptan y ejecutan los proyectos específicos de las políticas.

“Por un lado, el gobierno federal debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios, para que se comporten de acuerdo con lo deseado: llamamos a éste el problema de *la macro-implementación*. Por otro lado, en respuesta a las acciones federales, las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas; a éste lo llamamos el problema de la micro-implementación.”
(Berman, 1993, pp. 291-292)

Para Berman, el éxito en la implementación depende de un proceso de mutuo condicionamiento entre el proyecto y su contexto organizativo, y los miembros de las organizaciones al proyecto. A este proceso le llama “adaptación mutua”. (Berman, 1993, p. 304).

Se construye entonces un esbozo teórico para el estudio del proceso de implementación de las políticas desde las ciencias políticas. Para entrar a este esquema desde una perspectiva antropológica, hay que retomar la propuesta de la

antropología de la acción pública, de Rodríguez (2014a y 2014b), que consiste en comprender a la política pública como un objeto cultural (Rodríguez, 2011, p. 158).

Tomando de referencia el concepto de cultura de Varela, se puede concluir que las fases de las políticas públicas están diseñadas por agentes condicionados culturalmente, es decir, por un conjunto de “signos y símbolos que transmiten conocimientos e información, portan valores, suscitan emociones y sentimientos, expresan ilusiones y utopías” (Varela, 1997, p. 48).

1.2 LA NOCIÓN DE “APARATO” EN FELDMAN

Antes de definir el concepto de “aparato”, es necesario dedicar unas páginas a la importancia que la propuesta epistemológica y metodológica de Feldman tiene para el trabajo de investigación sobre las políticas públicas de seguridad.

Feldman plantea que la etnografía, como método principal de la ciencia antropológica, si bien acuna a la observación participante como una de sus principales técnicas, la trasciende y va más allá de ella. A pesar de esto, los antropólogos mantienen la tendencia de caer en lo que él llama el “ansia empirista” (Feldman, 2011), y desarrollar sus trabajos bajo la pretensión de encontrar toda la información sobre el campo, en el campo mismo, ignorando otras fuentes de información que permitan conocer las estructuras sociales a estudiar.

Ante este problema del empirismo, Feldman retoma a Guterson al decir que la observación participante, tal como se ha entendido tradicionalmente, no permite al antropólogo adentrarse adecuadamente al entendimiento de las estructuras sociales, por lo que hay que buscar nuevas estrategias metodológicas que permitan abordar los procesos para los que la observación participante se queda corta.

“Guterson observó que la observación participante no llega bien hasta la estructura social y sugiere un “compromiso polimorfo” para tratar con informantes ubicados en espacios de trabajo restringidos como laboratorios de armas nucleares. Esto implica

conocerlos “a través de un número de sitios dispersos, no sólo en las comunidades locales y a veces en forma virtual; y significa recolectar datos eclécticamente de una variedad de fuentes dispares de muchas maneras diferentes.” (Feldman, 2011, p. 376)

Esta ansia empirista se debe principalmente a la confusión metodológica de los antropólogos con la etnografía y la observación participante. Hacer clara esta distinción, permite a su vez hacer una distinción entre relaciones y conexiones como elementos metodológicos.

Para Feldman, las conexiones se refieren a las interacciones establecidas de forma directa, a través de contacto físico entre las personas mientras que las relaciones hacen referencia a las interacciones indirectas, mediadas por agencias, representaciones políticas, normas sociales, etc.

“¿Por qué la preferencia por las conexiones sobre las relaciones y qué son sus consecuencias? La pregunta es contestada mejor por recordarnos la diferencia entre ellos, aunque a menudo se mezclan juntos. La diferencia es principalmente que las conexiones implican contacto directo e inmediato entre la gente mientras las relaciones involucran contacto indirecto, mediado. La gente históricamente ha sido vinculada a través de las conexiones sociales directas, caracterizadas por su tangibilidad, corporalidad y localidad: el intercambio de bienes tangibles; rituales y ritos que implican contacto corporal y social; actos visibles de reverencia a los ancianos; y la tortura pública como una exhibición espectacular del antiguo poder soberano.” (Feldman, 2011, p. 379)

La antropología ha dado una importancia primordial a las conexiones por encima de las relaciones ya que son éstas primeras las que se han encargado de vincular a las personas entre sí, y son fácilmente observables y ubicables en el espacio-tiempo, por lo que son mucho más susceptibles de ser estudiadas bajo la observación participante.

Las relaciones, por su parte, entrelazan agentes sin conexiones entre sí, por lo que no son ubicables en el espacio-tiempo, se forman de manera más sutiles, a

través de agentes mediadores y por tanto, la observación participante no puede dar cuenta de ellas a profundidad, y surge la necesidad de buscar un enfoque metodológico apropiado para dar cuenta de estas relaciones.

El entramado de estas relaciones que une a agentes diversos sin conexiones directas en una red social más amplia es lo que conforma los aparatos. Para definir “aparato”, hay que remitirse a la noción establecida por Feldman a partir de los planteamientos de Rabinow, Foucault y DeGenova:

“[...] el aparato como un dispositivo de control de la población y gestión económica compuesta de elementos dispares y contrarios. Estos elementos unen en particular coyunturas históricas usualmente identificadas como “crisis” [...] El aparato es esencialmente la red que une a estos elementos [...] La identificación de “crisis” es, por tanto, la condición de posibilidad para un aparato. (Feldman, 2011, p. 380)

Debido a que las relaciones que conforman el aparato no son fácilmente observables en un campo espacial o temporal definido, Feldman propone la etnografía no local como alternativa metodológica, para adentrarse al estudio de los aparatos.

“¿Qué enfoque metodológico puede ayudar a iluminar un aparato? Sugiero la “etnografía no local”, que se ocupa de cómo la gente se relaciona específicamente cuando no están conectados en una configuración global de poder.” (Feldman, 2011. Traducido por Luis Rodríguez)

Todo lo presentado sobre la propuesta de Feldman es necesario para el trabajo de investigación sobre políticas públicas de seguridad para comprender entonces cómo existe un constructo de relaciones complejas en torno al problema de la inseguridad que unen y enlazan diversas agencias con intereses divergentes y objetivos propios conformando un aparato de seguridad pública.

1.3 SOBRE LAS VIOLENCIAS COMO PROBLEMÁTICA SOCIAL

Si bien se abordará qué es y cómo se concibe la inseguridad, previo a esto es necesario detenerse a revisar sobre el abordaje académico que las ciencias sociales han realizado acerca del problema de la violencia.

Si bien la violencia, como fenómeno humano, se ha hecho presente a lo largo de la historia y ha tomado un papel determinante dentro de la misma, en las ciencias sociales se ha intensificado su estudio a partir de la segunda mitad del siglo pasado, intensificación que se corresponde con la emergencia de la exacerbación de la violencia experimentada a nivel global.

Para comprender el fenómeno de la violencia adecuadamente desde una perspectiva científica es necesario alejarse de la imagen simplista de un agresor concreto haciendo daño a una víctima tangible. Este fenómeno es mucho más amplio y complejo, y para adentrarse a su estudio, es un buen comienzo hablar de violencias, en plural, más que de violencia.

Uno de los más temprano e importantes abordajes a la violencia se puede encontrar en la corriente teórica marxista, ya que si bien Karl Marx no busca realizar un abordaje sobre las violencias, en toda su propuesta analítica se dilucida la violencia proveniente de las estructuras sociales, ocasionada por las desigualdades generadas por el sistema económico capitalista, es decir, una violencia estructural de carácter económica.

Posteriormente, Pierre Bourdieu se encargará de lanzar una crítica a la importancia determinante que la teoría marxista le da a las estructuras económicas, y argumenta que la reproducción de las jerarquías sociales produce una violencia de tipo simbólica y con un carácter eminentemente cultural que lleva como objetivo legitimar las relaciones sociales de dominación.

Surge entonces un debate teórico, ya que si bien existe en consenso en la necesidad de reconocer la existencia de “la violencia” y las implicaciones que ésta

tiene en el orden social, la cuestión es dónde se ubica y cómo se expresa entonces la violencia.

Más recientemente, Philippe Bourgois quien realizó trabajo de campo en El Salvador durante el conflicto armado y teorizó sobre la violencia en contextos de guerra y paz, advierte de los peligros metodológicos que pueden derivar de considerar a la violencia como un fenómeno uniforme y homogéneo, y propone entender que existen varios tipos de violencia, y que éstos pueden operar de forma separada o simultánea dentro de un mismo grupo social, existiendo una continuidad de la violencia y no expresiones aisladas de la misma.

“En América Central, trabajé bajo un imperativo inconsciente de la Guerra Fría que me llevó a atenuar mis bocetos sobre la violencia política y la represión entre los campesinos revolucionarios. En el nivel teórico, esto oscureció el carácter multidireccional de la violencia y las continuidades entre sus varios subtipos a través de diversos escenarios históricos, culturales y políticos. Fundamentalmente, mis lentes “Guerra Fría” me llevaron a escatimar los registros y a no reconocer correctamente el poder de la violencia en el fortalecimiento de patrones de desigualdad social y en la despolitización de los intentos de oponerse a la opresión durante la guerra en El Salvador” (Bourgois, 2001).

Concretamente, (Bourgois, 2001) distinguió cuatro tipos de violencia, la política que se refiere a la ejercida a causa de una ideología, ya sea la represión del Estado mediante las agencias de defensa y seguridad, o bien un grupo armado que se opone a la opresión del régimen del Estado.

La violencia estructural, término que acuñó de Johan Galtung, que radica en las estructuras políticas y económicas que determinan el orden social, y que provocan desigualdades y condiciones de sufrimiento, expresadas en pobreza, falta de trabajo, exclusión, privatización y monopolización de servicios públicos, acuerdos mercantiles, etc.

La violencia simbólica, retomada de Bourdieu y explicada anteriormente, opera en un nivel sumamente profundo en el que los dominados reconocen las estructuras

de poder dominante como naturales, por lo que ellos mismos legitiman su propia dominación.

Finalmente, la violencia cotidiana, que Bourdieu retoma de Nancy Scheper-Hughes, que hace referencia a “los crímenes en tiempos de paz” (Bourgois, 2001), categorización, dice el autor, que puede generar cierta confusión en la comprensión adecuada de los tipos de violencia, por lo que propone “limitar la noción a las prácticas y a las expresiones de agresión interpersonal que sirven para normalizar la violencia en el nivel micro, tales como la violencia sexual y doméstica y la delincuencia, e incluso la drogadicción” (Bourgois, 2001).

En El Salvador, luego de la firma de los acuerdos de paz se comienza una época de posguerra en la que todos los esfuerzos del Estado iban encaminados a la construcción de un proyecto de nación democrático e inclusivo, al menos a nivel de discurso. Es así como los problemas sociales arrastrados por diferentes sectores incluso antes de la guerra son dejados de lado en la agenda pública, y se echan al margen del discurso hegemónico los problemas de violencia estructural

Ante este contexto, al surgir los nuevos grupos de pandillas, estos se convierten en los criminales en los que se centra la atención de la población y del Estado al convertirse en una amenaza al nuevo proyecto de nación que se estaba construyendo. Es así como desde el Estado se retoma un enfoque de “securitización” orientado a la persecución de estos sujetos transgresores de la ley.

1.4 DE LA INSEGURIDAD ESTRUCTURAL A LA INSEGURIDAD PÚBLICA

Para lograr una comprensión más completa de lo que es un estado de seguridad y poder tratar las definiciones de seguridad pública y seguridad ciudadana, se abordará sobre el tema de la inseguridad.

Antes de comenzar el presente siglo, la tendencia que predominaba en los estudios sobre la inseguridad y la violencia iba enmarcada a que su solución se obtendría a través del castigo del delito. Sin embargo, desde las dos últimas décadas del siglo anterior, han surgido nuevos paradigmas para entender estas problemáticas, y según (Arellano, 2008) pueden agruparse en dos tendencias principales.

La primera tendencia lleva a entender la inseguridad pública como una perspectiva institucional, en donde se intentan encontrar y explicar las posibles deficiencias del sistema de seguridad estatal.

La segunda tendencia comprende a la inseguridad y violencia como un problema de disfuncionalidad social, es decir, como un problema estructural producido por procesos de desintegración y desarticulación social e indaga sobre las causas de estos procesos.

A pesar de que estas perspectivas comprenden enfoques distintos, ambas son válidas en el estudio de la inseguridad pública y no deben entenderse como excluyentes.

Actualmente vivimos en algo a lo que llamamos “sociedad democrática neoliberal”. Brown (2010) nos dice que el sistema democrático tiene un vacío profundo en su esencia, si bien la democracia es el poder del pueblo, se dejan sueltos los mecanismos con los cuales el pueblo puede ejercer el poder y cómo debe organizarse en torno a este.

“El término contiene una afirmación simple y puramente política: el pueblo se gobierna a sí mismo, es el todo y no una parte ni un gran Otro que es políticamente soberano. En este sentido la democracia es un principio inconcluso – no especifica qué poderes deben ser repartidos entre nosotros, ni cómo el poder del pueblo debe ser organizado, ni a través de qué instituciones debe ser establecido y asegurado -.” (Brown, 2010, p. 54)

Si no es lo suficientemente preocupante que el sistema democrático actual sea incompleto *per se*, Brown dice que desde sus orígenes la democracia ha necesitado de un grupo dentro de la sociedad que esté en exclusión y en relación al cual, el resto de ciudadanos puedan sentirse iguales y libres, es decir, el grupo excluido valida o legitima al sistema democrático.

Históricamente, todas las democracias han definido un grupo interno excluido –se puede componer de esclavos, indígenas, mujeres, pobres, u hoy en día, inmigrantes extranjeros en situación irregular, o puede pertenecer a determinadas razas, etnias o religiones-. (Brown, 2010, p. 60)

Actualmente no solo estamos lejos de lograr el ideal de “todos los hombres libres e iguales” sino que es imposible que la democracia actual nos acerque a él. Es parte de su naturaleza misma formar grupos subalternos afuncionales al sistema que se encuentren bajo una lógica de dominación, y cuyo rol sea de legitimar la condición de los “no excluidos”.

Es esta figura del sujeto que sigue brindando a la democracia una legitimidad indisputable. Pero, al mismo tiempo, el rostro blanco, masculino y colonial de este sujeto ha permitido y perpetuado las jerarquías, las exclusiones y la violencia que marcaron la democracia en toda su existencia moderna. (Brown, 2010, p. 61)

Gledhill (2004) plantea el caso etnográfico de Brasil, con las favelas de São Paulo en donde, bajo el discurso del desarrollo neoliberal inclusivo, se desalojaron las favelas y los habitantes fueron reubicados en edificios sumamente modernos y de alta calidad internacional, también contempló la creación de centros comerciales cercanos a los edificios habitacionales.

Sin embargo, dichos edificios fueron construidos en lugares aún más marginales y con condiciones ambientales más peligrosas que las favelas originales. Además alejaban a las personas de sus centros de trabajo, por lo que la política de desarrollo de São Paulo implementada por Paulo Maluf solo intensificó la exclusión en los habitantes de las favelas hacia quienes iba dirigida.

Ahora, los habitantes de las favelas se encuentran subordinadas a nuevas formas de marginalización, consecuencia de las políticas que iban enfocadas, supuestamente, a potenciar su desarrollo económico y social. Gledhill dice sobre esta paradoja: "...no es una función del "fracaso del desarrollo" sino, al contrario, del éxito político de un modelo de desarrollo que sería muy difícil no llamar perverso" (Gledhill, 2004).

Es claro entonces que tanto para Gledhill como para Brown, la exclusión de los sujetos marginales es generada en el seno mismo de las sociedades contemporáneas, y sería ingenuo pensar que esto se debe a fallos en las políticas o en los agentes que se encargan de ellas, sino que es un elemento propio de la naturaleza del sistema.

"[...] el neoliberalismo ha mostrado la calidad paradójica de, por un lado, expandir las maneras en que se puede definir y fincar la ciudadanía y, por el otro, "ahuecar" parte de su sustancia." (Gledhill, 2004, p. 80)

Calderón dice que las sociedades contemporáneas además de la exclusión, llevan intrínseco el problema de la inseguridad social que se genera al existir un desfase entre la inclusión cultural, esto es, el discurso dominante de que los objetivos son alcanzables por medio del trabajo, y la exclusión social, es decir, la falta de acceso a los medios sociales para alcanzar dichos objetivos

"[...] este fenómeno se origina en la tensión estructural que caracteriza al orden social vigente, ya que las dinámicas socioeconómicas que le dan sustento, excluyen a un sector importante de la sociedad de los derechos y de las oportunidades vitales [...] Y la esfera cultural exacerba (a través de la apertura del comercio y la globalización) determinadas pautas de consumo como metas válidas y alcanzables para todos" (Calderón, 2012, p. 21)

Esta tendencia al abordar la inseguridad pública se intensificó con los "adelgazamientos de Estado" en los países latinoamericanos (Arellano, 2008). Por su lado, Calderón Umaña dice que la inseguridad surge debido a un desfase entre la inclusión cultural, esto es, el discurso dominante de que los objetivos son

alcanzables por medio del trabajo, y la exclusión social, es decir, la falta de acceso a los medios sociales para alcanzar dichos objetivos.

Esta inseguridad estructural genera acciones sociales que van en contra de la legislación (delito), y precisamente el poder concretizar al delito y al transgresor sirve a la sociedad como una válvula que alivia las tensiones producidas por la inseguridad (Bauman, 2000). Cuando el Estado se muestra ineficaz para responder a esta acción social debido a deficiencias institucionales, el problema de la inseguridad estructural se convierte en inseguridad pública. (Arellano, 2008, p. 122)

Con lo anterior, se puede observar cómo lo que Arellano y Calderón Umaña denominan como “inseguridad estructural” se corresponde con el término de violencia estructural abordado desde Bourgois, en el que la organización económica y política somete a determinados sectores sociales a condiciones de sufrimiento. (Bourgois, 2001)

Cuando el delito se convierte en el objetivo tangible de la inseguridad estructural, se dilucida un mecanismo por el cuál la violencia estructural da continuidad a la delincuencia como expresión de la violencia cotidiana.

Al volcarse el centro de atención pública en la delincuencia, se fundamenta el diseño de políticas estatales desde una lógica de carácter represivo que más que atender un problema estructural, subsana las manifestaciones superficiales del mismo.

Es importante destacar, como dice Ávila (2012), que este sistema de políticas de seguridad eminentemente punitivo, está siendo respaldado en gran medida por la misma población que centra su atención en la delincuencia, en tanto ésta amenaza la convivencia cotidiana del grupo social.

“Sin embargo, lejos de implementarse políticas estructurales y a largo plazo, se promueven medidas de corte efectista, que se caracterizan por apelar al sistema punitivo acentuando las desigualdades ya existentes. Se debe tener en cuenta que

estas medidas securitarias son, en gran parte, demandadas y avaladas por amplios sectores de la sociedad, que reclaman el endurecimiento del sistema penal y una mayor presencia de controles y de fuerzas policiales en las calles de la ciudad. (Ávila, 2012)”

1.5 RAZÓN, CRIMEN Y RACISMO DE ESTADO EN TORNO AL BIOPODER EN FOUCAULT

Hasta aquí se han revisado algunos aportes teóricos sobre cómo entender la violencia y sus tipos, cómo ésta da continuidad al problema de la inseguridad como un problema de Estado.

El Estado es entonces el garante de combatir la problemática de la inseguridad pública ya que su función es precisamente ser garante de la seguridad de sus ciudadanos, según lo planteado hasta ahora.

Esto coincide con los planteamientos desarrollados por Foucault en torno al Estado, por lo que hay que hacer un repaso a cuatro conceptos desarrollados por este autor: la “razón de Estado” y el “racismo y crimen de Estado”, todo en torno al modelo de poder estatal del “biopoder”. Estos conceptos proporcionan una perspectiva acertada para comprender la realidad empírica estudiada en esta investigación.

Para comenzar, hay que remitirse al paradigma del poder soberano, es decir la soberanía. En este modelo de gobierno, el poder absoluto consistía en la premisa de “hacer morir, dejar vivir” a sus ciudadanos, es decir, el soberano tiene poder sobre el ciudadano en tanto que puede tomar la decisión de hacerlo morir, el poder recae sobre la muerte de los individuos. Este paradigma de gobierno sustenta las formas de castigo físico aplicadas públicamente sobre los ciudadanos que transgredieran las normas con el fin de dar ejemplo al resto de la ciudadanía

Cuando el paradigma del gobierno y del poder del gobierno cambia, la tecnología del poder recae sobre la población como un “corpus social” y no sobre los sujetos individualizados. Esta nueva tecnología del poder necesita una nueva manera de gobernar que permita ejercer el poder y control efectivamente sobre el corpus social de la ciudadanía.

Ante esta emergencia del Estado sobre un nuevo arte de gobernar, comienzan a surgir nuevos mecanismos que permitan ejercer el control de la población, como la estadística que brinda a los gobernantes la utilización de herramientas que les permita conocer las características y necesidades de su ciudadanía partiendo ya de la visión de ella como un cuerpo social.

Orientado en esta línea comienza a desarrollarse el nuevo arte de gobernar, un paradigma de gobierno en el que el poder está encargado de regular a la ciudadanía, y por lo tanto, ahora los gobernantes expresan y legitiman su poder en tanto “hacen vivir y dejan morir”.

En este poder de la regularización se da un cambio totalmente contrario al del poder soberano. El poder pasa de fundamentarse en la muerte a fundamentarse en la vida. Este es el motivo por el cual ahora los Estados deban garantizar la vida de sus ciudadanos y tomen bajo su cargo esferas que vayan orientadas a este fin como la salud y la seguridad pública.

Ahora los estados tienen poder en tanto que permiten vivir a sus ciudadanos, que se les garantice el bienestar y las oportunidades para vivir incluso más de lo que podrían alcanzar biológicamente. Es a esto a lo que Foucault le llama biopoder, poder sobre la vida. (Foucault, 2000).

Es precisamente dentro de este paradigma de gobierno en el que surgen y operan los conceptos de “razón de Estado”, “racismo de Estado” y “crimen de Estado”. El fin mismo de estos conceptos es garantizar la seguridad y mantenimiento del paradigma del biopoder, operando para permitir que los gobernantes ejerzan poder y control sobre su ciudadanía.

En este punto, es necesario hacer una revisión al concepto de “razón de Estado” en Foucault, específicamente en libro “Seguridad, territorio, población”. Para él, cuando se produce el cambio de un modelo de gobierno basado en el pastorado, en el que el arte de gobernar está dado por llevar a las almas a que alcancen la salvación, al modelo de gobierno por Estados, ese arte de gobernar, regido por la salvación de las almas deja de tener vigencia y surge la emergencia de encontrar una nueva forma efectiva en la que se pueda gobernar sobre los ciudadanos, se debe encontrar entonces una nueva razón de Estado.

Surge aquí la cuestión de qué es entonces la razón de Estado. Foucault plantea entonces dos dimensiones para contestar esta cuestión:

“Objetivamente, se llamará razón de Estado a lo que es necesario y suficiente para que la república, en los cuatro sentidos del término “estado” [un dominio, un territorio, el conjunto de individuos distinguidos por su estado, y la estabilidad de los tres elementos anteriores], conserve intacta su integridad. [...Subjetivamente, citando a Palazzo] una regla o un arte que nos hace conocer los medios para alcanzar la integridad, la tranquilidad o la paz de la república.” (Foucault, 2006)

Haciendo referencia a al concepto de razón de Estado en Chemnitz, Foucault dice:

“Es cierta consideración política que debe tenerse en todos los asuntos públicos, en todos los consejos y proyectos, y que debe tender únicamente a la conservación, el aumento de la felicidad del Estado, para lo cual es menester emplear los medios más fáciles y prontos” (Foucault, 2006)

Y agrega:

“Con ella y por ella [la razón de Estado] se trata primordialmente de señalar lo necesario y suficiente para que el Estado exista y se mantenga en su integridad y, de ser preciso, lo necesario y suficiente para restablecerla, si sufre algún menoscabo.” (Foucault, 2006)

Con esto, Foucault quiere dejar claro que a diferencia del modelo del pastorado, en el gobierno del Estado no existen razones ni elementos divinos o naturales a

los que el gobierno responde, sino que el Estado es por sí mismo y es para sí mismo, y cuya razón, cuyo arte de gobernar, radica en la estabilización, mantención y bienestar del Estado mismo.

Antes de continuar y abordar el racismo de estado de Foucault en “Defender la Sociedad” es necesario hacer una aclaración. El concepto de racismo, lleva *per se* implícitas razones biológicas, sin embargo, en esta investigación se propone entender el planteamiento de Foucault desde su dimensión más social. Es necesario enfocarse en las diferencias sociales generadas por las estructuras económicas y políticas.

“A partir de allí, siguiendo de manera privilegiada esta segunda rama —la transcripción en la biología—, trataré de mostrar todo el desarrollo de un racismo biológico social, con la idea —que es absolutamente nueva y va a hacer funcionar el discurso de muy distinta manera— de que la otra raza, en el fondo, no es la que vino de otra parte, la que triunfó y dominó por un tiempo, sino la que se infiltra permanentemente y sin descanso en el cuerpo social o, mejor, se recrea constantemente en el tejido social y a partir de él. En otras palabras: lo que vemos como polaridad, como ruptura binaria en la sociedad, no es el enfrentamiento de dos razas recíprocamente exteriores; es el desdoblamiento de una única raza en una superraza y una subraza. O bien, la reaparición, a partir de una raza, de su propio pasado. En síntesis, el reverso y el fondo de la raza que aparece en ella.” (Foucault, 2000)

Como dice Foucault, el racismo de Estado es algo que ocurre dentro de la sociedad misma, por lo que es importante entonces más que “razas” hablar de “sectores sociales”. Este concepto de racismo de estado puede aplicarse a la “ruptura binaria” que se da dentro de la sociedad entre los “ciudadanos” que operan bajo el marco de convivencia ciudadana, y los “delincuentes” e infractores de las normas de la convivencia.

Una vez habiéndose realizado la segmentación social desde el Estado, entre “ciudadanos e infractores” comienza a operar el crimen de Estado, siguiendo con los planteamientos de Foucault.

El Estado decide que a este sector social infractor, debe “matarlo” de forma simbólica, exponerlo a la muerte, a la exclusión de los derechos de la ciudadanía en tanto esto sirva para preservar la vida al resto de sus ciudadanos, respondiendo así al paradigma del biopoder, y garantizando así la mantención del Estado, siendo una aplicación de la razón de Estado.

“Donde hay una sociedad de normalización, donde existe un poder que es, al menos en toda su superficie y en primera instancia, en primera línea, un biopoder, pues bien, el racismo es indispensable como condición para poder dar muerte a alguien, para poder dar muerte a los otros. En la medida en que el Estado funciona en la modalidad del biopoder, su función mortífera sólo puede ser asegurada por el racismo. [...] Desde luego, cuando hablo de dar muerte no me refiero simplemente al asesinato directo, sino también a todo lo que puede ser asesinato indirecto: el hecho de exponer a la muerte, multiplicar el riesgo de muerte de algunos o, sencillamente, la muerte política, la expulsión, el rechazo, etcétera”. (Foucault, 2000).

Más adelante en su obra, Foucault habla sobre cómo el Estado puede actuar por encima de su propia legislación, de su marco judicial, y hacer uso de la violencia, siempre y cuando esto sea en aras de garantizar la mantención del Estado.

“¿Y a quiénes debían matar? A los perturbadores de la tranquilidad pública y el Estado. Aparece aquí la idea de crimen de Estado que también habríamos podido analizar, porque es una noción muy importante surgida en ese momento y que adopta entonces dimensiones muy singulares.” (Foucault, 2006).

Si bien Foucault remite al concepto de crimen de Estado, aclara que éste aparece bajo condiciones muy específicas y que debe garantizar siempre la protección del Estado mismo. Queda expuesto entonces cómo opera el racismo y crimen de

Estado en defensa y salvaguarda de la razón de Estado, todo esto bajo el paradigma del biopoder, garantizando el control de los gobernantes sobre el cuerpo social de la ciudadanía.

1.7 SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA DESDE EL ESTADO

Entonces, si la inseguridad pública es la respuesta inadecuada (o la falta total o parcial de ella) del Estado a las causas y expresiones de la inseguridad estructural, la seguridad pública se puede definir como una aplicación de la razón de Estado, es decir, la respuesta estatal adecuada y eficiente a las expresiones de inseguridad y el combate a las causas que la generan.

La otra perspectiva desde la que parten los estudios sobre inseguridad, pone su énfasis en el funcionamiento de los dispositivos y aparatos de seguridad pública. Partiendo del estudio de las políticas públicas, se debe estudiar el proceso de estas (surgimiento del problema público, creación de la agenda pública, diseño de las políticas, implementación de planes y programas, solución del problema y evaluación de la política pública), su legitimidad y su eficacia y eficiencia. Además, Arellano concluye que la legitimidad de las políticas de seguridad que estudió no radica en los resultados de las mismas, sino en los agentes que las diseñaron (Arellano, 2008).

En los estudios sobre el tema de seguridad de cualquiera de las dos perspectivas anteriores, surge otra categoría que se suma al marco analítico: la percepción. Además de la inseguridad objetiva, comprobable fácilmente con datos estadísticos, surge la inseguridad subjetiva, es decir, la percepción que los sujetos tienen sobre la inseguridad en su cotidianidad. En El Salvador, para el año 2008 según un estudio investigativo que trabajó con una muestra de 1,549 personas, la inseguridad objetiva era del 19% mientras que la percepción de inseguridad, o subjetiva, ascendía al 41.8%. (Mancías, 2011).

Atendiendo entonces a la visión de aparato de seguridad, habrá que revisar qué dice el estado salvadoreño, el cuál define la seguridad pública como:

“La situación social que garantiza y permite el pleno ejercicio y tutela de todos y cada uno de los derechos, tanto individuales como colectivos, que ostentan las personas, así como el cumplimiento de los deberes ciudadanos, mediante la acción efectiva del estado en la aplicación de la ley” (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2014).

Habiendo ya definido la seguridad pública, queda claro que el principal agente responsable de garantizarla es el Estado. “La seguridad pública está vinculada a una idea primera de orden pública y es una función básica del Estado, misma que explica su propia génesis y existencia.” (Arellano, 2008, p. 121)

Sin embargo, cuando a la garantía de la seguridad pública se suman otros agentes surgidos de la sociedad civil, de la ciudadanía, se habla de seguridad ciudadana. En el Informe de Desarrollo Humano del 2005 de Costa Rica se encuentra la siguiente definición: “Por seguridad ciudadana entenderemos, pues, la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros.” (PNUD, 2006, p. 35).

CAPÍTULO N°2

DE LA FORMACIÓN DE AGENDA PÚBLICA A LOS PRIMEROS PLANES DE SEGURIDAD

2.1 LA INSEGURIDAD COMO PROBLEMA DE AGENDA PÚBLICA

2.2 LOS PRIMEROS PLANES: MANO DURA Y SÚPER MANO DURA
CONTRA LA DELINCUENCIA

CONCLUSIONES

CAPÍTULO 2 DE LA FORMACIÓN DE AGENDA PÚBLICA A LOS PRIMEROS PLANES DE SEGURIDAD

En este capítulo se abordará el desarrollo de la violencia en El Salvador desde los primeros años del siglo XXI. Se pretende realizar el seguimiento a través de datos estadísticos de la violencia como problema público y cómo se forma una Agenda Pública en torno a éste. Además, se abordará tanto a nivel de diseño como a nivel de políticas implementadas, los puntos principales de los planes Mano Dura y Súper Mano Dura, realizados en los gobiernos de ARENA. Se estudiará las interpretaciones de los conceptos en los que se fundamentan dichos planes y las más importantes repercusiones que tuvieron en su implementación.

2.1 LA INSEGURIDAD COMO PROBLEMA DE AGENDA PÚBLICA

La llamada Zona del Triángulo Norte, compuesta por Guatemala, El Salvador y Honduras, se caracteriza por ser los países de Centroamérica con los índices de violencia más alto, por lo que la inseguridad se ha constituido como un problema de agenda pública, que es necesario comprender a partir de su dimensión histórica.

En El Salvador, durante la década de los ochenta y hasta 1992, se desarrolló un conflicto armado entre el Estado y diversas organizaciones guerrilleras que luego de la firma de los acuerdos de paz, se constituyeron en el partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), principal partido de oposición hasta el 2009, año en que entró por primera vez a la presidencia. La guerra civil de El Salvador, en sus doce años de duración dejó una cifra de aproximadamente 75 mil personas asesinadas, según los informes de la Comisión de la Verdad, de las cuáles la gran mayoría fueron civiles.

Durante el conflicto armado, los crímenes por parte de las Fuerzas Armadas, grupos paramilitares, escuadrones de la muerte y en menor medida los de grupos guerrilleros, se convirtieron en parte de la cotidianidad de la población. Esta represión fue causa de migraciones masivas de salvadoreños, de las cuales gran parte retornó de forma voluntaria o forzada, con mayor intensificación al firmarse los acuerdos de paz.

Además, el intenso contexto de violencia afectó distintas esferas públicas de la sociedad salvadoreña, como la económica, además de la percepción de miedo e inseguridad en los ciudadanos.

Todo lo anterior, produjo que durante el conflicto armado un gran sector de la población optara por migrar, ya fuera por exilio político o migración ilegal. Esta última produjo a su vez un gran número de deportaciones durante y finalizado el conflicto armado.

Mucha de esta población retornada, vivió en contextos precarios en los países destino, especialmente México y Estados Unidos. Esta situación desventajosa propició la conformación e integración especialmente de jóvenes en grupos pandilleriles de esos países, los cuáles mantuvieron su organización en El Salvador luego de ser deportados.

Durante la última década del siglo pasado, estos grupos de pandillas incipientes fueron creciendo en número de miembros y enriqueciendo una organización cada vez más compleja y amplia. Además, paralelo a su crecimiento, iba en aumento su participación en actividades delictivas cada vez más graves.

En El Salvador, si bien la violencia generada por las pandillas para finales del siglo pasado era aún un fenómeno incipiente, esta fue creciendo y desarrollándose a un ritmo vertiginoso, lo que puso el problema rápidamente en la agenda pública, y generó para el año 2003, durante el gobierno del presidente Francisco Flores, una respuesta gubernamental con una política

pública en el tema de seguridad, conocida como el plan “Mano Dura”, el cual dejó 19 mil capturas, de las cuales solo el 5% pasaron a la fase de instrucción formal (Aguilar, 2007).

Para agosto de 2004, ya bajo el mandato del presidente Antonio Saca, el plan “Mano Dura” se convirtió en el plan “Súper Mano Dura”, que implicó más operativos policiales y reformas penales y procesales para evitar el elevado índice de detenidos que posteriormente eran liberados. A pesar de esto, el porcentaje de capturas que no lograban la fase de instrucción formal no llegó a sobrepasar el 30% (Aguilar, 2007).

El carácter represivo de estos planes, no solo dejó de lado las causas reales de la violencia de las pandillas, sino que contrario a lo que se pretendía, se generó una expansión sin precedentes de este fenómeno desde el 2003, año en que se implementaron. Según las cifras de medicina legal, ese año cerró con un total de 2388 homicidios (Instituto de Medicina Legal, 2004), mientras que entre abril y junio del 2015 se cometieron 1738 homicidios (Instituto de Medicina Legal, 2015).

Con la llegada al gobierno del partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el 2009, con el mandato del presidente Mauricio Funes, se eliminaron estos planes, al menos de manera oficial, aunque la persecución y criminalización de las pandillas se mantuvo efectiva y se incluyó a la Fuerza Armada como un agente activo en el combate de estos grupos.

Es durante este período presidencial en el que las dos principales pandillas que operan en el país, la mara salvatrucha y el barrio 18, establecen durante el 2012 un pacto por el cual disminuirán el ejercicio de la violencia entre ellos. Este pacto fue mediado públicamente por Raúl Mijango, ex guerrillero y ex diputado del FMLN, y Fabio Colindres, obispo castrense.

Esta tregua es relevante en tanto que significó una baja en la tasa de homicidios durante el año 2012, ya que disminuyeron los enfrentamientos entre pandillas y las consecuentes muertes de éstos. Por otro lado, también es relevante en tanto se convirtió en un fenómeno social que atrajo la atención de los medios de comunicación y organismos internacionales.

Si bien el gobierno públicamente se desligó de cualquier participación en este proceso, las partes involucradas a través de los mediadores y líderes de pandillas afirmaron en reiteradas ocasiones que se contaba con apoyo del gobierno.

Por su parte, el Estado a través de investigaciones realizadas por la Fiscalía General de la República, judicializó y condenó a parte de los involucrados en este proceso. Raúl Mijango fue procesado por cómplice de homicidio y extorsiones. Nelson Raudo, ex director de centros penales y Aníbez Rodríguez ex inspector asignado a centros penales, fueron procesados por delitos de actos arbitrarios, agrupaciones ilícitas y tráfico de objetos prohibidos en centros penitenciarios, y otros 18 funcionarios más fueron procesados por delitos como facilitar el ingreso de objetos prohibidos para los reos.

Si bien, las partes involucradas en el proceso de tregua mantuvieron que el gobierno respaldó dicho proceso, la versión oficial del Estado fue el desconocimiento del mismo, por lo que, de hecho, no puede constituirse y analizarse como política de seguridad.

Desde entonces la inseguridad ha sido tratada desde el gobierno como un problema que se debe resolver mediante la represión severa del delito, diseñando programas y planes enfocados al control de los transgresores. La delincuencia, sin embargo, ha sufrido niveles alarmantes de crecimiento y la inseguridad pública ha alcanzado los niveles más altos registrados desde el

conflicto armado. El Salvador fue durante el 2009 el país más violento del mundo.

Para dar cuenta de la dinámica de la violencia es necesario utilizar cifras estadísticas sobre los homicidios. Para el 2003, cuando inició el plan Mano Dura la cifra de homicidios fue de 2,388 personas; durante el 2005, un año después de haberse implementado el plan Súper Mano Dura ocurrieron 3,825; en el 2009, año en que comienza el gobierno del FMLN con el período de Mauricio Funes los homicidios subieron hasta los 4,382; durante el año 2012, con la tregua entre pandillas hubo una disminución de homicidios, se registraron 2,848; y finalmente en los primeros seis meses del año 2015 se reportan ya 2,865 homicidios, indicando un retorno en la tendencia al alza.

CUADRO No. 1.

TASA DE HOMICIDIOS DE LOS AÑOS DE CORTE DE LAS POLÍTICAS NACIONALES DE SEGURIDAD EN EL SALVADOR

	2003	2005	2009	2012	2015
Número de habitantes	5,900,929	6,049,408	6,153,255	6,289,709	6,126,583
Nº de homicidios	2,388	3,825	4,382	2,848	6,656
Tasa de homicidios	40.5	63.2	71.2	45.3	108.64

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de WDI, Banco Mundial, DYGESTIC (2014), IML (2003, 2005, 2009, 2012, 2015)

2.2 LOS PRIMEROS PLANES: MANO DURA Y SÚPER DURA CONTRA LA DELINCUENCIA

Ante el auge de la delincuencia proveniente de los grupos denominados como maras, en junio de 2003 el expresidente Francisco Flores anunció el Plan Mano Dura, el cual comenzó a implementarse el 23 de julio del mismo año. Acompañado del Plan Mano Dura, Flores presentó también ante la

Asamblea Legislativa una iniciativa de “Ley Antimaras” que complementarían en el aspecto judicial a dicho plan de forma temporal, ya que la Ley estaba diseñada con una vigencia de solamente seis meses.

Si bien esta iniciativa fue bien recibida y respaldada por el partido ARENA, asegurando que se trataba del cumplimiento de un deber hacia la población, otros sectores se mostraban más escépticos del alcance y los resultados del plan.

Para la entonces oposición, el FMLN, este plan no era más que una maniobra desesperada y populista que buscaba una reacción mediática que obtuviera la aprobación popular para sumar votos para el cercano proceso electoral, el cual estaba a menos de un año de realizarse.

Por otro lado, instituciones vinculadas a la defensa de los Derechos Humanos, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también mostraron su preocupación por dicho plan, ya que contemplaba la persecución, captura y procesamiento judicial de niños mayores a 12 años como si fueran adultos, además de dar autoridad a la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada para detener a jóvenes con “aspecto sospechoso” o que estuvieran en grupos en la calle. Estas instituciones catalogaron esta iniciativa antimaras como un retroceso en materia de derechos humanos, ya que violaba directamente el Convenio de los Derechos de la Niñez al que se suscribió El Salvador en 1990.

Por su parte, el sistema judicial también se sumó al debate, ya que los jueces alegaban que en materia de legislación, el plan Mano Dura y la Ley Antimaras no solo violaban los derechos de la niñez, sino que iban en contra de la constitución misma, por lo que en la práctica, los jueces hacían caso omiso de dicha iniciativa, lo que conllevó a que se disparara el número de capturas (alrededor de 19 mil) pero la mayoría de éstas personas, jóvenes en

su mayoría, fueran dejadas en libertad (solo el 5% pasaban a instrucción formal).

“La primera ofensiva, iniciada el 23 de julio de 2003 por el entonces mandatario Francisco Flores, se estrelló con la negativa de los jueces a aplicar dos legislaciones especiales antipandillas. La Policía Nacional Civil (PNC) registra 19,275 detenciones de mareros desde el 23 de julio de 2003 hasta ayer. [...] De este total, la corporación indica que 16,191 fueron liberados definitivamente por los jueces. Otros 1,349 de forma provisional. De la misma cifra, solamente 964 pandilleros guardan prisión”¹

Todas estas reacciones despertadas por el Plan Mano Dura y la Ley Antipandillas de Francisco Flores finalmente llegaron al punto máximo el 10 de abril del 2004 cuando la Corte Suprema de Justicia emitió una sentencia declarando dicha legislación como inconstitucional, dejándola así sin efecto. Irónicamente, esta sentencia de inconstitucionalidad fue emitida a tan sólo 4 días de que terminara la vigencia de dicha Ley.

Para entender mejor el porqué de todas las reacciones adversas que provocó la iniciativa de Flores, hay que proceder a abordar precisamente sobre qué trataba el Plan Mano Dura y las implicaciones que éste traía.

Lo primero que hay que dejar claro, es que si bien tanto en la misión como en los objetivos del plan (VER ANEXO 1, página 112) se habla de desarrollar y reforzar actividades de prevención, en las fases de operativización del plan no figura ninguna actividad de orientada a prevenir: De hecho, todo el plan se puede dividir en tres únicas actividades: en primer lugar la Fuerza de Tarea “Escorpión que buscaba “capturar a líderes y pandilleros que hayan cometido delitos a nivel nacional.

La segunda actividad que figura en el plan, es exactamente la misma que se repite de forma textual para cada delegación policial en los municipios de San

¹ “Las Fallas del Primer Plan”: El Diario de Hoy, 31 de agosto de 2004. Wilfredo Salamanca.
<http://archivo.elsalvador.com/noticias/2004/08/31/nacional/nac17.asp>

Salvador, Ciudad Delgado, Soyapango y La Libertad. Esta actividad que se repite de delegación en delegación es la que constituye la centralidad de todo el plan, y dicta de la siguiente manera:

“Efectuar operaciones Antidelincuenciales contra integrantes de pandillas (maras MS, M-18, Mao-Mao, y otras) con el apoyo de la unidad de la fuerza armada de cada zona, para capturar a sus integrantes, desintegrar sus estructuras organizativas y ejercer control de la áreas en donde hay presencia permanente de este tipo de grupos, a fin de garantizar el orden y la seguridad a la población en general”. (Plan Mano Dura 2003)

La segunda y última fase contemplada en este plan de seguridad es la “consolidación de las comunidades controladas en la fase anterior” y controlar nueve municipios más afectados por las pandillas.

Para realizar estas actividades, la PNC contaría con un apoyo presupuestario extra contemplado en el plan de \$23,500.00 mensuales.

Es evidente entonces cómo la lógica desde la cual se diseña este plan está enraizada en una visión semiótica de la seguridad pública entendida como el control territorial del Estado a través de las instituciones que forman su brazo armado, la PNC y las FAES, mediante la ejecución de la fuerza y la violencia sobre los grupos delincuenciales, todo con el fin de garantizar el bienestar y la seguridad a su ciudadanía.

Es inevitable hacer una relación entre esta realidad empírica y aquellos planteamientos teóricos de Bourgois y Foucault desarrollados en el marco teórico, por lo que a continuación se procederá a hacer una revisión de las implicaciones de este plan, a la luz de los planteamientos de estos autores.

Lo primero que hay que resaltar es, como dice Bourgois, que las situaciones de violencia no deben ser entendidas como situaciones separadas, sino más bien como un solo proceso histórico que se manifiesta a través de diferentes expresiones en distintos contextos.

En el caso de El Salvador, se pasa de una situación de violencia de Estado durante el conflicto armado, a una situación de violencia cotidiana, en la que ésta es ejercida por grupos de pandillas o maras en un contexto de posguerra en el que las situaciones de exclusión, daños sociales, económicos y culturales que dejó la guerra civil son más bien dejados de lado por la agenda política de esa época, intentando dar un cierre forzado a este capítulo y comenzar el nuevo milenio con la fachada de una nueva e incipiente democracia para todos, incluyente y representativa.

Debido precisamente a que el Estado no logró subsanar estas situaciones, los problemas sociales, especialmente en los sectores más marginales comenzaron a exacerbarse, manifestándose en la aparición y auge de los grupos de maras que actuaban al margen de la ley, mediante el delito como acción social.

Aquí queda claro cómo se manifiesta el proceso del que habla Calderón Umaña, en el que el delito surge debido a la tensión que genera el desfase por un lado de un discurso hegemónico de inclusión cultural, y por el otro lado un proceso de exclusión social.

Una vez surgido el delito como acción social, la atención mediática y la opinión pública se centran en estos grupos de pandillas que están atentando contra la seguridad de la población. El Estado, encabezado por Francisco Flores, comienza a ver en estos grupos una amenaza al proyecto de nación democrática en el que se está comenzando a trabajar, y presionado por un lado por la agenda mediática, y por el otro por las cercanas elecciones presidenciales, opta por tomar medidas efectistas, de corto plazo (hay que recordar que el Plan Mano Dura y la Ley Antimaras tenían una vigencia de 6 meses) de carácter eminentemente represivo que recae en los cuerpos del orden (PNC y FAES) en el poder judicial (el cuerpo de jueces) y en la Fiscalía General de la República.

De esta forma, como decía Calderón Umaña, los esfuerzos del Estado recaen en atacar la concretización tangible de la violencia, en este caso los grupos de pandillas, pero se deja fuera del plan de seguridad pública las causas estructurales que llevan a la marginalización del sector social en el que surge el delito, además de otros elementos que también contribuyen a la inseguridad pública.

Los principales centros académicos de El Salvador también se han ocupado de hacer un abordaje de esta situación en la que la acción pública en términos de seguridad se ha enfocado en los sujetos que ejercen la violencia delincinencial y no en las situaciones que provocan el surgimiento de dichos sujetos.

“[...] se deja a un lado otros factores que también inciden de forma directa en la situación de la violencia del país, entre los que se encuentra, el crimen organizado, la criminalidad de cuello blanco, la impunidad, la intolerancia, la amnistía de los crímenes de lesa humanidad cometidos en la guerra civil, la corrupción, el mismo negocio de la violencia –venta de armamento–, los patrones de resolución de conflictos, la violencia intrafamiliar, entre otros aspectos. En este sentido, los factores motivadores de violencia antes mencionados no son contemplados en las medidas de seguridad pública, sino que únicamente la parte visible que recae en la delincuencia, cuyo máximo representante se encuentra en las “maras” (Salgado, 2010).

Pero no solo se ha puesto el énfasis en la relación “violencia igual a maras, maras igual a violencia” desde la que se diseñó el Plan Mano Dura, sino en cómo la forma de manejar esta relación fue la violencia y la fuerza del Estado hacia estos grupos.

“El discurso del gobierno es, pues, simple: los “enemigos” del gobierno son las maras. Se trata de un enemigo de alta peligrosidad: los miembros de las maras son asesinos, delincuentes y terroristas. Además, se trata de un enemigo numeroso, pues, según voceros del gobierno, son alrededor de treinta mil jóvenes los integrantes de esas pandillas. ¿Qué hacer ante

semejante “amenaza”? Para Flores y los suyos, la respuesta es clara como el agua: aplicar la fuerza y la violencia del Estado, sin contemplaciones de ninguna especie. Ciertamente, Flores y sus asesores no están solos en esta cruzada contra las maras. No han faltado quienes, desde fuera del gobierno, han clamado por medidas más drásticas —como por ejemplo, la pena de muerte— contra sus miembros.” (Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI) , 2003).

Esta violencia de parte del Estado y dirigida a los grupos de maras es una expresión de la “violencia de Estado” sobre la que teoriza Bourgois, manifestándose en un contexto de paz, o mejor dicho, de posguerra. Al mismo tiempo, esta violencia estatal dirigida hacia un sector específico ayudó a convertir a ese sector en un foco público de segregación y marginalización que a su vez exacerbó las condiciones que llevaba a la incorporación de jóvenes a los grupos de pandillas, exacerbando a su vez la persecución del Estado, convirtiéndose así el plan que debería haber solucionado esta problemática en un factor de agravamiento de la misma, pero a esto volveremos más adelante. Por ahora habrá que revisar la misión que llevaba el Plan Mano Dura.

“La Policía Nacional Civil, a través de una fuerza conjunta compuesta por elementos policiales y miembros de la Fuerza Armada, desarrollará actividades preventivas y represivas en contra del accionar de las pandillas en diferentes sectores de nuestro país, todo con el ánimo de garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad de la población Salvadoreña” (Plan Mano Dura 2003).

Al exponer al sector social del cuál surgieron las pandillas a condiciones de exclusión, represión y persecución, el Estado no hizo sino exponerlo a una situación en la que se le privan de ciertos derechos en aras de defender al resto de su ciudadanía.

En términos de Foucault, aquí opera el “crimen de estado”, en el que se “expone a la muerte” (privándole de sus derechos) al sector que amenace al resto de la población, garantizando el bienestar de la mayoría, es decir, garantizando la “razón de Estado”. Esta intención del Estado puede reflejarse de manera literal en la misión Plan Mano Dura anteriormente citada.

Antes de seguir profundizando en esta cuestión, hay que proceder a tratar sobre el siguiente plan de seguridad, el Plan Súper Mano Dura y ver qué cambios, continuidades, soluciones o agravamientos trajo este plan al contexto social hasta ahora descrito.

Elías Antonio Saca asumió su cargo de presidente de la República en junio del 2004. Dos meses más tarde presentó el plan “Súper Mano Dura”, que como el mismo nombre indica, no es más que una extensión del plan anterior, mucho más intensificado, aumentando el número de operativos contra las pandillas y de nuevo, con iniciativas judiciales que respaldaran el plan.

Este nuevo plan fue recibido por la derecha con optimismo y aceptación por parte de la fracción política de derecha, mientras que para el FMLN no se trata más que de un plan poco novedoso que no ataca las causas reales del problema de la inseguridad.

“Es una promesa que el Presidente está cumpliendo. La gente se debe de sentir satisfecha. La ley que se aplicará fue consensuada. Esperamos que el plan sea positivo”. Milena Calderón, diputada de ARENA.

“Con las reformas que aprobamos, con el trabajo de la policía y de la Fiscalía habrá un mejor combate. Esperamos que este plan sea todo un éxito”. Miguel Bennet, diputado del PCN.

“No conozco el plan, pero lo que se ha dicho de él puedo decir que no es novedoso. Que el Ejército acompañe a la PNC no es nada nuevo, es algo que viene desde 1995”. Manuel Melgar, diputado del FMLN.²

Por su lado, en el sistema judicial, los jueces se mostraron dispuestos a aplicar el plan Súper Mano Dura siempre y cuando no atenten contra los derechos otorgados por la constitución, como sucedió con el primer plan.

Además, jueces de paz y de menores pidieron a la Fiscalía General de la República y a la Policía Nacional Civil que profundizaran las investigaciones a la hora de presentar los casos, para evitar que por falta de pruebas la mayoría sean desestimados, uno de los principales fallos del plan Mano Dura.

Por su parte, académicos salvadoreños así como centros de investigación y opinión de las universidades salvadoreñas no vieron con buenos ojos la implementación de un plan que estuviera diseñado bajo la misma matriz del plan Mano Dura, ya que trabajar en la persecución y castigo del delito no es una solución real, no basta con atacar los grupos de pandillas, ya que no son el único factor de violencia en el país, sino que deberían contemplarse todas las causas que propician la aparición del delito y hacer un trabajo de prevención integral y estructural a largo plazo que esté orientado a combatir la exclusión social y económica en las que se encuentran los sectores en riesgo.

“Ahora bien, ¿por qué fracasaron dichos planes? Entre otros factores, uno de los puntos clave que ayudan a responder la pregunta se encuentra en la concepción de la violencia de la cual partieron estas políticas. Por un lado, los planes Mano Dura y Súper Mano Dura identificaron la violencia con delincuencia y, con ello, a “las maras” exclusivamente, dejando de lado otros móviles de violencia. Y, por otro lado, las estructuras generadoras de violencia

^{2 2} “Las Fallas del Primer Plan”: El Diario de Hoy, 31 de agosto de 2004. Wilfredo Salamanca.
<http://archivo.elsalvador.com/noticias/2004/08/31/nacional/nac17.asp>

se han mantenido en un modelo económico excluyente, la primacía de la impunidad y la estandarización del uso de la violencia como el mecanismo por excelencia de resolución de conflicto” (Salgado, 2010).

Para lograr comprender mejor las implicaciones del Plan Súper Mano Dura, lo mejor sería remitirse al contenido mismo de dicho plan, sin embargo, para el presente trabajo se realizó una solicitud formal del plan ante la Policía Nacional Civil (solicitud PNC/UAIP/451/2016 VER ANEXO 2, página 120), cuya respuesta fue que luego de hacer una búsqueda tanto en sus archivos actuales como en los archivos de esa época, no encontraron ningún documento que correspondiera a dicho plan (VER ANEXO 3, página 122).

Ante esto, no queda más que concluir que no existe un documento del Plan Mano Dura, consistiendo éste solamente en las directrices que dictaba el entonces presidente Antonio Saca en materia de Seguridad a la PNC, FAES y FGR, además de las medidas específicas que éstas instituciones llevaran a cabo para implementar dichas directrices.

Se pueden resumir estas directrices dadas por Saca en tres áreas principales. En primer lugar, se incrementó e intensificó el número de operativos policiales y militares en contra de las pandillas. Mientras estuvo en vigencia el plan Súper Mano Dura, eran frecuentes las noticias en la que policías armados sacaban de las viviendas a grupos de pandillas.

“El Presidente Saca advirtió que el combate al crimen será frontal. “Se incrementarán desde hoy los operativos de acción contundente, en las zonas dominadas por las pandillas”, explicó. Las redadas estarán a cargo de unidades especializadas de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la Fiscalía General, apoyadas por tropas del ejército, que serán reforzadas con mil hombres.”³

³ Se inicia la Súper Mano Dura. 31 agosto 2004.

<http://archivo.elsalvador.com/noticias/2004/08/31/nacional/nac18.asp>

En segundo lugar, es necesario hablar del apoyo en la legislación. El plan Mano Dura, de Flores, se encontró con la negativa de los jueces para aplicarlo judicialmente ya que iba en contra de los derechos de la niñez. Saca, en la presentación de su nuevo plan de seguridad, anunció que una de las bases era no permitir que se anulara judicialmente, declarando por ejemplo, delito la pertenencia a las maras mediante la figura legal de “asociaciones ilícitas”. Además un recrudecimiento de las penas a aquellos menores de edad que fueran encontrados culpables de delitos relacionados a las maras.

La tercera área en las que fueron encaminadas las directrices de Saca se distanció y diferenció más de lo contemplado en el Plan Mano Dura, y fue los centros penales. Durante el Plan Súper Mano Dura se comenzó la construcción del penal de máxima seguridad en Zacatecoluca, además se dividió por zonas dentro de los penales a los reos comunes y a los que eran miembros de las maras.

Esta separación de los reos según la pertenencia a maras iba encaminada a evitar los conflictos al interior de los centros penales y así reducir los heridos y muertos por peleas entre los privados de libertad. A pesar de esto, esta separación tuvo otra función, y es que los centros penales debido al alto número de capturas comenzaron una crisis de hacinamiento y superpoblación de la que aun actualmente no han podido dar solución.

Al haber dentro de prisión cada vez más miembros de maras y estar éstos agrupados según su pertenencia o no a pandillas, los centros de reclusión comenzaron a convertirse en un espacio de organización para las pandillas, en los que los líderes podían estar centralizados y dar directrices sobre el accionar de las mismas a los miembros que estaban fuera, mediante los pandilleros que entraban y salían de prisión, además de formas de comunicación introducidas ilegalmente a las prisiones.

Todas estas situaciones, hicieron que el plan Súper Mano Dura resultara en un contexto de repunte de la violencia ejercida por las pandillas (para el 2005 la tasa de homicidios había subido a un 63.2 y para el 2009 subió a 71.2 por cada cien mil habitantes).

Queda claro cómo ambos planes de mano dura estuvieron diseñados bajo la misma lógica represiva de parte del Estado, dando continuidad a la violencia de Estado, a la manera de Bourgeois, al tiempo que se sometía a exclusión del resto de la ciudadanía a los sectores a los que pertenecen las pandillas, siguiendo con Calderón Umaña y Foucault.

Esta exacerbación de la exclusión social, el aumento en los índices de los homicidios, el alza en la percepción de inseguridad, la crisis de hacinamiento penitenciario, y la mayor organización de los grupos de pandillas, son algunos de los indicativos claros del fracaso de ambos planes.

Lo que queda en evidencia entonces, es una realidad empírica en la que se puede dilucidar bajo una óptica interpretativa una de las maneras en la que operan los conceptos de razón y crimen de estado desarrollados por Foucault, y fundamentados ambos en el modelo del biopoder.

Siguiendo lo planteado por Foucault, el modelo de gobierno basado en el biopoder es aquel en el que el Estado mantiene el poder sobre sus ciudadanos en tanto sea capaz de garantizarles una vida plena. Es bajo esta lógica que se rigen los gobiernos actuales, y es precisamente por lo que el Estado Salvadoreño pone énfasis en el que, a opinión pública, es el principal problema que afecta la vida cotidiana de la población.

El Estado debe ser entonces el garante de la paz, seguridad y tranquilidad de los ciudadanos salvadoreños, mantener este orden público que permita gobernar es precisamente la razón de Estado. Y esta ciudadanía se ve amenazada por las maras o pandillas, que atentan contra la seguridad, el

bienestar y la vida de los salvadoreños, actuando así contra la razón misma del Estado.

Ante esto, y siempre en aras de mantener a salvo la razón de Estado y buscando salvaguardar la vida de los salvadoreños, se excluye de la ciudadanía al sector social del que surgen las maras, y más aún, se permite a través de los planes de seguridad, el uso de la violencia de Estado hacia estos criminales. Es decir, el Estado “expone a la muerte” a estos sectores para mantener a salvo su soberanía.

“De esta manera, los planes de seguridad fomentaron la identificación de la violencia con la clase social más pobre, específicamente con los jóvenes hombres de escasos recursos, con bajos niveles de educación, ubicados en zonas urbanas marginales, entre otros aspectos. Con ello, el peso de la “seguridad pública” recae en una parte del sector poblacional que no logra ser incluido y absorbido por la estructura de organización social salvadoreña.”
(Salgado, 2010)

Tenemos entonces dos planes de seguridad, ambos enfocados en la “mano dura” contra el crimen, que con el respaldo de los datos estadísticos en torno a la delincuencia, en el campo han fracasado. Y no solo han fracasado por no haber dado solución a la problemática de la inseguridad pública, sino que se constituyeron como un elemento de exacerbación y agravamiento de dicha problemática.

Superficialmente, atendiendo a las manifestaciones más concretas y tangibles de la violencia, estos planes dieron un espacio de organización en los penales a las maras, además de provocar un recrudecimiento de su acción delictiva como respuesta a la violencia de Estado intrínseca en estos planes.

Profundizando un poco más en el análisis, estos grupos surgen en ciertos sectores de la sociedad salvadoreña que arrastraron problemas y conflictos

desde el conflicto armado, y no resueltos con los acuerdos de paz, en una situación de “posguerra inconclusa”. La poca atención del Estado a estos problemas, conllevó una brecha de marginalidad y exclusión para estos sectores, lo que desembocó en la aparición del delito como acción social, mediante la formación de maras. Estos grupos fueron combatidos violentamente, lo que a su vez hizo crecer la brecha de exclusión, y por tanto, los grupos de pandillas.

Es importante aclarar, que este planteamiento no busca sugerir que no haya que combatir la criminalidad, sino que intenta dejar claro, como ya ha quedado demostrado empíricamente, que los planes de seguridad diseñados desde la represión, no conllevan una respuesta real a la problemática sino una exacerbación de la misma, por lo que es necesario repensar desde el Estado el concepto de violencia y buscar el diseño de planes integrales que conlleven procesos estructurales y de largo plazo para la prevención social y el combate de la exclusión y marginalidad económica y social.

El PNUD destaca que la mano dura “se basa en un enfoque que privilegia la represión, el aumento en la severidad de las penas y el uso de la fuerza, esta política ha tenido repercusiones negativas en América Latina y un impacto negativo en la convivencia democrática y respeto a los derechos humanos”. (Rodríguez, 2014).

CONCLUSIONES

Es importante ver cómo al constituirse la inseguridad como un problema público, tanto Francisco Flores como Antonio Saca, no dudaron, respondiendo a una agenda mediática, en anunciar la implementación de los planes de mano dura. Es importante reparar en que no hubo un proceso bien consolidado de diseño de éstos planes, siendo incluso más evidente con el Súper Mano Dura, ya que la PNC sostiene que no existen documentos que respalden el diseño de dicho plan.

Así, se pasa de la constitución de un problema público a la formación de una agenda en torno a éste, y luego a la implementación de una serie de políticas enmarcadas en planes débiles o carentes de diseño formal y que siguen una perspectiva de securitización.

Este énfasis que ponen en la seguridad y el camino a seguir para llegar a ella, responde a lo planteado por Foucault (2000) sobre la razón de Estado, siendo la seguridad una aplicación de éste concepto.

Los sujetos transgresores se convierten entonces en una amenaza a la razón de Estado, identificando el objeto de las políticas del Estado en las maras, respondiendo así al paradigma del biopoder en el cual el gobierno debe garantizar la vida y seguridad de su ciudadanía.

Los agentes involucrados en la implementación de estos planes eran pocos más que la Policía Nacional Civil, el presidente de la República, la Fiscalía General de la República y las Fuerzas Armadas. Esto se traduce en que la iniciativa del gobierno en el trabajo de la seguridad pública implicó poca transformación del aparato gubernamental.

Es así como a nivel discursivo y de forma incipiente comienza a construirse un aparato de seguridad pública desde el cual se consolidan elementos culturales como, a la manera de Varela (1997), conocimientos en los cuales los jóvenes de sectores en exclusión y marginalidad, altos niveles de pobreza pasan a concebirse como “posibles mareros” y las maras se convierten en agentes que ejercen la violencia, sentimientos de inseguridad, victimización y temor por dicha amenaza, valoraciones en tanto que las maras se convierten para la opinión pública y el Estado a nivel discursivo en una amenaza al proyecto de ciudadanía, y utopías de alcanzar altos niveles de seguridad mediante la erradicación de estos grupos.

CAPÍTULO N°3

CONFORMACIÓN DEL APARATO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DISEÑO DEL PLAN “EL SALVADOR SEGURO”

3.1 AGENTES POLICÉNTRICOS, DISCURSOS Y OBJETIVOS
DIVERGENTES

3.2 “EL SALVADOR SEGURO” NUEVO PLAN ¿NUEVAS UTOPIÁS?
CONCLUSIONES

CAPÍTULO N°3

CONFORMACIÓN DEL APARATO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DISEÑO DEL PLAN “EL SALVADOR SEGURO”

En primer lugar, este capítulo dará cuenta del proceso por el cual se logró la complejización del aparato de seguridad pública en El Salvador, los agentes que lo conforman y las principales iniciativas en términos de seguridad en los gobiernos del FMLN, llevando todo esto a la conformación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. Este mecanismo fue el encargado de desarrollar el diseño del plan “El Salvador Seguro”, del cual se realizará una revisión según los ejes que lo conforman para ver qué tanto dista o no del diseño de los planes anteriores.

3.1 AGENTES POLICÉNTRICOS, DISCURSOS Y OBJETIVOS DIVERGENTES

Durante el diseño y la implementación de los planes Mano Dura y Súper Mano Dura ya se podría hablar de un aparato de seguridad pública, sin embargo éste aún era sumamente incipiente y poco complejo.

Estos planes anteriores involucraban la participación del presidente de la república como agente director de este incipiente aparato, y la mayor parte de tareas de diseño e implementación estaban a cargo de la Policía Nacional Civil, Fuerza Armada, Fiscalía General de la República y Medios de Comunicación.

La injerencia de diferentes sectores de la sociedad en el trabajo del combate contra la inseguridad aún era sumamente escasa y limitada. Y si su influencia en estos temas era poca, su participación en el proceso oficial del Estado de las políticas de seguridad era prácticamente nula.

Es hasta el año 2009, con la entrada del FMLN a la presidencia, que comienzan a formarse mesas intersectoriales en torno al tema de la seguridad, y comienza un proceso de trabajo más incluyente e integral para tratar los temas de seguridad pública, permitiendo por primera vez realizar una interpretación de conceptos como violencia y seguridad desde el Estado, que fundamentaría el diseño de las futuras políticas de seguridad.

Este trabajo intersectorial fue avanzando y complejizándose, involucrando cada vez más agencias que se sumaban a la configuración de un aparato de seguridad cada vez más integral y robusto, con relaciones, a la manera de Feldman, más complejas y sumando cada una conocimientos y utopías diversas, reflejadas en objetivos y discursos divergentes propios de agentes policéntricos, siguiendo los planteamientos de Rodríguez, pero convergiendo todos en el trabajo de la seguridad pública.

Esta complejización y robustez del aparato de seguridad pública que se llevó a cabo a lo largo del primer período presidencial del FMLN, llevó a la conformación en el 2014 del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC) que tiene a su cargo el diseño y monitoreo de las políticas de seguridad. Este consejo está formado por instituciones estatales, privadas y sectores de la sociedad civil, y es el mecanismo rector en la seguridad pública.

Hay que entender entonces que el problema de la inseguridad se construye a partir de los diferentes discursos de los agentes involucrados, los cuales tienen cada uno intereses divergentes y de en donde los medios de comunicación forman parte fundamental. Es a partir de esta construcción de agenda pública que se determina el diseño e implementación de las políticas de seguridad, es decir, a la vez que se implementan las políticas, se mantiene vigente la construcción de la agenda pública.

La Asociación Nacional de la Empresa Privada por su parte ha diseñado una propuesta llamada “Estrategia Integral De Seguridad Ciudadana” cuyos objetivos son de carácter principalmente punitivos hacia el delincuente. Esta propuesta de seguridad ha sido presentada a la Fiscalía General de la República, como un intento de que sea incorporada a las políticas públicas de seguridad.

A nivel de municipalidad, los gobiernos locales son los encargados de diseñar e implementar medidas específicas de seguridad. Sin embargo, algunos municipios comienzan a articular el trabajo de seguridad con el CNSCC, y es así como en el mes de julio del 2015 comenzó a implementarse oficialmente el plan “El Salvador” seguro en Ciudad Delgado, con miras de seguir su implementación en los municipios de Colón, Zacatecoluca, Santa Ana, Sonsonate, San Salvador, Soyapango, Jiquilisco, Cojutepeque y Mejicanos, que son los que mayor atención necesitan según el CNSCC, y extenderse luego al resto de municipios.

Las agencias de cooperación internacional también entran al tema de la seguridad. En febrero del 2015 se firmó un acuerdo para implementar el plan “Seguridad Integral y Prevención de la Violencia que afecta a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en Centroamérica”, por parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) también financia proyectos varios, algunos de los cuales están destinados a seguridad. En octubre comenzó la segunda fase del proyecto USAID: Prevención del Crimen y la Violencia. Este proyecto busca la creación de espacios que prevengan la inserción de jóvenes en estructuras delincuenciales, mediante más de \$24 millones provenientes de la USAID.

En este sentido, el aparato de seguridad está integrado por una multiplicidad de agentes policéntricos que van más allá de agencias estatales, y comprenden instituciones de la sociedad civil, agencias de cooperación internacional e iniciativa privada.

Cada uno de los agentes que conforman el aparato de seguridad debe ser entendido como un lugar de producción de cultura, y por tanto, es susceptible de ser visto como un lugar antropológico, en tanto que produce su propia concepción del problema público y define sujetos específicos, lo que determina la implementación de los proyectos de seguridad que le corresponden.

Entiendo entonces el aparato de seguridad pública como el conjunto de relaciones establecidas entre múltiples agentes, cada uno con percepciones y objetivos propios que generan conflictos específicos, pero que convergen en torno a la inseguridad como problema público, y que tiene a su cargo el proceso de producción de políticas públicas orientado a combatirlo.

Esta trayectoria de la inseguridad como un problema público en El Salvador ha generado el surgimiento de un aparato de seguridad pública compuesto por múltiples agentes tanto internos como externos al gobierno.

Habiendo aclarado que el aparato de seguridad está compuesto por agencias con intereses variados, que definen y distinguen a las instituciones pertenecientes al sector público, a las del sector privado, el sector civil y los medios de comunicación, es necesario hacer énfasis en que todas están orientadas al trabajo de seguridad, pero cada una con direcciones y objetivos propios.

En el caso del aparato de seguridad en El Salvador, es necesario mencionar el “Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia” creado por mandato presidencial en el 2014 y es el máximo organismo rector del trabajo de seguridad en el país. Este consejo engloba representantes de

instituciones del sector empresarial, iglesias, gobiernos locales a través de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), partidos políticos, consultores expertos en el tema, medios de comunicación, instituciones del Estado, e instituciones de cooperación internacional.

Cada una de estas agencias posee intereses divergentes que generan discursos y acciones variadas que giran en torno a varios elementos, siendo el principal de ellos la seguridad pública. Cada institución, así como sus funcionarios, tienen una concepción diferente de qué es la seguridad, de acuerdo al entorno en el que se encuentra, pero cuyo trabajo en conjunto se encargó de diseñar el Plan de seguridad “El Salvador Seguro” que es la política de seguridad vigente que opera en todas las instituciones del aparato.

Así pues, mientras que en PRE-PAZ la seguridad se entiende como la prevención de la violencia, en la PNC la seguridad toma un carácter represivo, la persecución al agresor, y en Centros Penales, la seguridad es entendida como una cuestión mucho más punitiva y entra en juego la reinserción. Tenemos entonces tres discursos diferentes en torno a “seguridad”, y cada uno orienta el trabajo de una o varias de las instituciones que forman el aparato de seguridad.

Incluso siendo más exhaustivos, dentro de cada una de las concepciones, podemos encontrar intereses más específicos, por ejemplo, en el caso de las instituciones que comprenden la seguridad como la prevención de la violencia, mientras PRE-PAZ concibe la prevención como una cuestión de carácter comunitaria, el INJUVE aborda la prevención exclusivamente desde el trabajo con jóvenes. Podemos observar entonces como aunque mantengan una concepción similar de “seguridad”, cada institución posee a su vez un interés específico.

Como se mencionó anteriormente, cada manera de concebir la seguridad, cada significado en torno a este concepto, marca las directrices del trabajo de

cada institución, por lo que se vuelve un elemento central a la hora de establecer relaciones con el resto de instituciones que conforman el aparato de seguridad.

3.2 “EL SALVADOR SEGURO” NUEVO PLAN ¿NUEVAS UTOPIÁS?

Habiendo ya tratado sobre la constitución del CNSCC y cómo este tuvo a su cargo el diseño del plan “El Salvador Seguro”, hay que proceder a abordar qué involucra el diseño del plan, para poder posteriormente abordar situaciones de su implementación en el campo empírico. Por esto es necesario hacer a continuación un repaso y análisis del plan “El Salvador Seguro”, que es la política que rige y dan rumbo a los esfuerzos del aparato de seguridad pública.

Para poder hacer este repaso del contenido de la política de seguridad, se retomará la información del resumen ejecutivo del Plan “El Salvador Seguro” y del plan mismo, entregado por la OIR del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública con motivo de la presente investigación.

El plan nacional de seguridad vigente actualmente “El Salvador Seguro” consta de cinco ejes que orientan la acción pública en torno a la seguridad, y se define a sí mismo como:

“Es un solo Plan, de carácter integral y flexible que consta de cinco ejes y ciento veinticuatro acciones prioritarias, urgentes, de corto, mediano y largo plazo, para enfrentar la violencia y la criminalidad, garantizar el acceso a la justicia y la atención y protección a víctimas. El Plan es un marco de resultados, metas y recursos que define las acciones y canaliza las energías de todos los sectores del Consejo. Incorpora el principio de gestión basada en resultados y por tanto constituye un documento vivo que se retroalimenta del seguimiento y la evaluación para decidir sobre las estrategias, acciones y la asignación de recursos para alcanzar sus objetivos.” (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2015)

En primer lugar, se prioriza el eje de la prevención de la violencia, siendo al menos durante el diseño de la política, la principal área a la que se orientarían las medidas del Estado. Esto puede verse reflejado en el presupuesto estimado del plan (Presupuesto El Salvador Seguro VER ANEXO 4, página 123), ya que se encuentra destinado para la prevención de la violencia un total de 1550 millones de dólares, siendo ésta cifra más de la mitad del presupuesto del plan, o expresado de otra forma, los cuatro ejes restantes están diseñados para operativizarse con menos de la mitad del presupuesto total del plan.

Las acciones destinadas a este eje, se encuentran resumidas principalmente en dos áreas importantes: por un lado el impulso de empleo juvenil destinado a los municipios priorizados en el plan mediante acciones como el desarrollo de procesos de profesionalización, acceso a la educación, talleres de oficios y orientación y ayuda en la búsqueda de empleos; y por el otro lado, la construcción de infraestructura destinada a ofrecer espacios juveniles en un ambiente sano y seguro como centros deportivos, casas comunales y casas juveniles.

Lo primero que salta a la vista al revisar este apartado del plan nacional de seguridad es la clara diferencia en la matriz conceptual y cultural desde la que ha sido diseñada la política respecto a los anteriores planes Mano Dura y Súper Mano Dura. Para comenzar, como se vio anteriormente, estos planes aún a nivel de diseño no consideraban acciones orientadas a la prevención de la violencia, sino a la persecución policial de grupos de maras mediante operativos de la PNC en conjunto con la FAES, y el diseño de marcos judiciales que buscaron facilitar los encarcelamientos y encrudecer las penas.

El segundo eje del plan es el control y la persecución penal, sigue según el plan la estrategia de la coordinación entre instituciones distintas que lleven al fortalecimiento a nivel de legislación y control territorial para poder perseguir y judicializar el delito. A nivel presupuestario, éste es el tercer eje más fuerte,

con 155 millones de dólares estimados para cubrir los cinco años de duración del plan, una décima parte de lo destinado a prevención.

El control y la persecución penal, de acuerdo al diseño del plan, se llevará a cabo mediante acciones como el fortalecimiento del trabajo en investigaciones criminales realizadas por la PNC y en conjunto con la FGR, además los delitos considerados menos graves serán procesados con mayor rapidez con el fin de evitar la saturación del sistema procesal penal, la intensificación de la persecución a la corrupción y lavado de dinero a través de una comisión especial creada para dicho fin, mejorar los recursos humanos y tecnológicos de las Medicina Legal, FGR, PNC con el fin de mejorar las investigaciones acerca de delitos y el traslado de reos a centros penales de acuerdo a la peligrosidad y el nivel del cumplimiento de condena de cada reo. Esto va acompañado de la creación de marcos legislativos que sancionen a las compañías telefónicas que reactiven teléfonos con reporte de robo.

Es importante hacer notar que la persecución penal era la apuesta central, si no es que la única, de los planes de mano dura que se implementaron en los gobiernos de ARENA, y que ahora ha bajado, a nivel de diseño, a ser el tercer eje en orden de importancia. Esto es indicativo de que el aparato de seguridad actual, liderado directamente por el CNSCC está ahora consciente de que la persecución y castigo del delito, si bien es importante, no debe ser la actividad central de los esfuerzos contra la inseguridad, dando prioridad a la prevención de la violencia y la reinserción de los criminales a la vida social para reducir las brechas de exclusión.

El tercer eje es la rehabilitación y reinserción. Este es el segundo eje más fuerte en cuanto al presupuesto del plan con 180 millones de dólares estimados. La estrategia de este eje incluye acciones dirigidas a reducir la crisis de hacinamiento carcelaria mediante el reordenamiento de los reos según la fase de condena y nivel de peligrosidad, al igual que con la mejora

de la infraestructura de los centros penales, una mejora de la seguridad mediante el uso de la tecnología y la creación y ampliación de los programas de rehabilitación para los reos.

Para lograr lo anterior, se pretende mejorar la infraestructura de los penales permitiendo el cupo de trece mil reos extras, trabajar de forma coordinada con centros educativos que desarrollen programas de educación para reos al interior de los penales, así como con empresas privadas que permitan la reinserción de reos mediante el empleo, y la ampliación de cobertura del programa “Yo Cambio” para que abarque al 90% de la población penitenciaria. Además, se pretende instalar bloqueadores de señal celular para evitar las comunicaciones de los reos hacia el exterior, y la intensificación del control y escáner de visitas para evitar la introducción ilegal de teléfonos

.Este eje constituye otra de las grandes diferencias del plan de seguridad en relación a los planes de los gobierno de ARENA, ya que con los planes de mano dura, al estar enfocados a aumentar significativamente el número de capturas, se provocó una crisis de hacinamiento carcelario que persiste hasta la fecha, y las medidas a nivel de políticas públicas referentes a las prisiones, no iban más allá que el ordenamiento de los reos según la pandilla a la que pertenecieran.

Ahora, sí se contempla durante el diseño del plan una mejora de infraestructura en los centros que permita aumentar el número de cupos y disminuir el hacinamiento. Está claro que si bien estas medidas pretenden mejorar las condiciones al interior de las prisiones, tampoco están diseñadas para poner fin al hacinamiento, sino solamente reducirlo.

Además, a la par de las mejoras en infraestructura, con este plan se pretende desarrollar, trabajando en coordinación con instituciones educativas a nivel nacional y el propio Ministerio de Educación, programas de educación

orientados a la formación de los reos para facilitar su reinserción en la vida social. Bajo esta misma línea se busca ampliar la cobertura en el programa “Yo Cambio”, desarrollado durante el gobierno de Mauricio Funes.

Es importante mencionar también que si bien “El Salvador Seguro” contempla el ordenamiento de reos según el nivel de peligrosidad y la fase de cumplimiento de condena, en ninguna parte del desarrollo del plan se menciona sobre la continuidad o no del ordenamiento según las pandillas que se venía dando desde los gobiernos de ARENA.

El cuarto eje es la atención y protección a víctimas. Mediante este eje se busca la creación de un marco legal, una política pública, y la construcción de un modelo que garantice a las víctimas de violencia una atención integral.

Para esta área, se ha estimado el uso de 100 millones de dólares que se invertirán en la creación de espacios que funcionen como centros de acogida y casas de protección a víctimas, además de la mejora en las capacidades de los hospitales públicos para garantizar la atención a víctimas de violencia física y sexual, además de desarrollar un modelo de atención que cubra las necesidades biológicas, psicológicas, sociales y espirituales de las víctimas.

Este eje es completamente novedoso en relación a los planes de mano dura, ya que estos planes no contemplaban ninguna política de atención a víctimas, y éstas eran absorbidas por el sistema de salud y otras instituciones como pacientes, careciendo de atención especial.

Prever en el plan acciones enfocadas a la atención integral a las víctimas, es otro indicativo de que el enfoque desde el que se ha diseñado este plan es distinto a los de gobiernos de ARENA, ya que se incluye dentro de la conceptualización de la violencia a los sujetos que la sufren y no sólo a quienes la ejercen.

El quinto eje es el fortalecimiento institucional, en el cual se busca trabajar un marco normativo e institucional que permita el desarrollo de todo el sistema de seguridad pública como un mecanismo de coordinación, planificación, gestión de información y aplicación de protocolos dirigidos al combate a la corrupción.

Este eje cuenta con 95 millones de dólares destinados a su funcionamiento, siendo presupuestariamente el eje más débil del plan nacional de seguridad. Busca la formación y funcionamiento del sistema de seguridad como un sistema integrado y territorial, interinstitucional. Además de regular el funcionamiento de los sistemas privados de seguridad mediante reformas a la Ley de Servicios Privados de Seguridad.

Además, ahora el plan de seguridad “El Salvador Seguro” reconoce que las expresiones de crimen y violencia en el país se han visto exacerbadas y complejizadas por los altos niveles de exclusión y vulnerabilidad social. Además, las iniciativas de seguridad previas al plan, si bien existentes, se encontraban sumamente dispersas, lo que restaba efectividad en el combate a la inseguridad.

Para solventar esto, desde el diseño el plan “El Salvador Seguro” busca lograr un trabajo coordinado entre las diferentes instituciones que trabajen en el tema de la seguridad, además de fortalecer la institucionalidad de estas instancias para aumentar la efectividad del combate a la violencia y criminalidad.

Estas metas del plan de seguridad, pueden relacionarse al concepto de “aparato” de Feldman, por lo que el diseño de esta política busca directamente fortalecer y complejizar el aparato de seguridad pública salvadoreña para establecer formas de trabajo articulado y centralizado en este aparato, que permitan lograr un mayor cumplimiento de metas y objetivos durante la implementación de las políticas en el campo empírico.

CONCLUSIONES

Para concluir, es útil hacer un recuento en los aspectos culturales, en términos de Varela (1997) que los aspectos aportan los diferentes agentes policéntricos, siguiendo la propuesta de Rodríguez (2014a y 2014b), al constructo complejo del aparato de seguridad, retomando a Feldman (2011). Para esto, se agruparán en sectores los diversos agentes policéntricos que conforman el aparato de seguridad pública.

Sin embargo, antes de esto es importante mencionar y aclarar que la seguridad pública, entendida como la utopía a perseguir y por tanto un aspecto cultural, es común a todos los agentes, niveles y sectores que conforman el aparato de seguridad. Es en torno a esta utopía que se consolida el aparato y se configura el trabajo coordinado y articulado de las instituciones.

En cuanto al sector de los organismos de cooperación internacional, los principales a mencionar son USAID y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), SICA; PNUD y AECID. Sobre los conocimientos e informaciones de los que parten, es la perspectiva de la seguridad pública como una característica del desarrollo, por lo que las valoraciones que determinan el trabajo en esta sección es el de fomentar programas de infraestructura, educación y capacitación, y empleos que hagan crecer los índices de desarrollos en las comunidades de alta peligrosidad.

En cuanto al sector privado, la utopía de seguridad pública responde a la valoración de que ésta se traduce en condiciones de altos niveles de inversión empresarial. Para lograr esto, se parte del conocimiento de que dicha utopía solo es alcanzable a corto plazo mediante el combate directo y contundente del Estado hacia los delincuentes, mediante el uso de la fuerza.

Esto se concretizó en la propuesta punitiva realizada por la ANEP ante el CNSCC.

En cuanto al sector público, la manera en la que se debe alcanzar la utopía de la seguridad pública parte de los conocimientos específicos de cada institución. En el caso de pre-paz, se prioriza el enfoque de la prevención, mientras que para la PNC y la FGR se prioriza el trabajo punitivo. Para el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, este elemento cultural está en constante modificación según las lógicas internas de los funcionarios que lo componen. Esto se verá más a detalle en el capítulo siguiente.

Finalmente, en el sector civil, mediante la participación de Iglesias y organizaciones sociales, es en donde más determinantes se vuelven los sentimientos y veleidades como elementos culturales, ya que las posiciones y discursos están determinados más que por objetivos institucionales y organizacionales, por los sentimientos y percepciones de los sujetos que las conforman, ante la inseguridad como problema público.

Se refuerzan así, en los sectores mencionados anteriormente, dispositivos discursivos como el énfasis punitivo en la persecución y castigo de los sujetos que cometen delito, la inseguridad pública como antítesis del desarrollo social, y la prevención entendida como el fomento del desarrollo, que persiguen la perspectiva de la razón de Estado y la inseguridad como una amenaza a ésta.

CAPÍTULO N°4

LA POLÍTICA EN LAS INSTITUCIONES CONTRA LA POLÍTICA EN EL TERRENO

4.1 MACRO-IMPLEMENTACIÓN: SITUACIÓN ETNOGRÁFICA DENTRO DE LA INSTITUCIÓN

4.2 MICRO-IMPLEMENTACIÓN: DEL DISEÑO A LA REALIDAD EMPÍRICA
CONCLUSIONES

CAPÍTULO N°4

LA POLÍTICA EN LAS INSTITUCIONES CONTRA LA POLÍTICA EN EL TERRENO

Este capítulo aborda desde el trabajo etnográfico, el proceso de implementación del plan “El Salvador Seguro” por un lado a nivel organizacional, dando cuenta de cuáles son los principales elementos que determinan su operatividad dentro del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y sus dependencias, además de abordar cómo se configuran y establecen las relaciones y conexiones dentro de la institución; por otro lado se abordará el proceso de implementación en el terreno, mediante el análisis de las políticas de prevención en el municipio de Ciudad Delgado, el análisis de las disposiciones especiales de seguridad y el caso de un operativo de seguridad frente a la Universidad de El Salvador.

4.1 MACRO-IMPLEMENTACIÓN: SITUACIÓN ETNOGRÁFICA DENTRO DE LA INSTITUCIÓN

En el caso específico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, que es donde se desarrolla el trabajo etnográfico es necesario puntualizar dos cosas: en primer lugar, que existe una división fuerte y marcada entre el trabajo preventivo y el trabajo punitivo, y que esta división determina las relaciones entre funcionarios e instituciones; en segundo lugar, que los conflictos que suceden entre funcionarios del Ministerio, crean redes de conexiones que están determinadas en última instancia por la lealtad tanto de funcionario a funcionario como de funcionario a partidos políticos.

Al comenzar este trabajo de investigación, el Ministro de Seguridad era Benito Lara, quien fue puesto en el cargo por el presidente Sánchez Cerén al iniciar su mandato. Sin embargo, al iniciar el 2016, el Ministerio de Seguridad sufrió uno de los mayores cambios que ha tenido en el actual período

presidencial. El 22 de enero, el ministro de seguridad, Benito Lara, fue relevado de su cargo por el presidente, y sustituido por el hasta entonces director de la Policía Nacional Civil, Ramírez Landaverde.

Un fenómeno interesante de revisar, es que desde el mes anterior a que se tomara la decisión de relevar al ministro de seguridad, los medios de comunicación ya anunciaban, en calidad de rumores, sobre un inminente cambio de Ministro y exponían noticias sobre sectores como los veteranos de guerra y el sector privado exigían la destitución del ministro debido a que no hubo una disminución significativa de la violencia en el país, dando a entender que la destitución, que aún no se había llevado a cabo, iba a deberse a la falta de trabajo efectivo por parte del Ministro Benito Lara.

De lo anterior es importante detenerse y hacer énfasis en dos puntos. El primero es lo profundamente inmiscuidos que se encuentran los medios de comunicación en los altos mandos del sector público, que les permite obtener información privilegiada sobre el funcionamiento de los ministerios, aún antes de que las decisiones hayan sido tomadas oficialmente.

El segundo punto a destacar, es la alta incidencia que tienen los medios de comunicación sobre la opinión popular, ya que desde los rumores previos hasta que la destitución se hizo realmente efectiva, se manejó que había sido un “despido” por la falta de resultados obtenidos, cuestionando el trabajo de Benito Lara como Ministro. Sin embargo, en realidad, el ex ministro fue reposicionado como asesor de seguridad del Presidente de la República.

Uno de los primeros aspectos, y quizás el más importante institucionalmente, que salió a resaltar al iniciar el trabajo etnográfico, es que en el Ministerio de Seguridad las unidades y subunidades, dependencias y en general las actividades laborales están divididas en dos grandes ejes: la prevención social de la violencia y el combate de la criminalidad. Esto se manifiesta tanto a nivel discursivo como a nivel organizativo y operacional dentro del

ministerio, por lo que además de determinar las dinámicas laborales cotidianas dentro de la institución, determina en gran medida la manera en cómo se diseñan y planifican las medidas y políticas públicas en el tema de seguridad.

En cuanto a la división de trabajo dentro del ministerio, todo aquello relacionado con labores de prevención social estaba a cargo del Viceministro, cargo que al tiempo de la investigación ha sido desempeñado por Luis Flores Hidalgo, mientras que todo el trabajo enfocado al combate de la criminalidad era dirigido por el Ministro. Como se tratará más adelante, esta división de roles en el trabajo generaban dentro del ministerio relaciones, conexiones y situaciones confusas y conflictivas entre funcionarios de distintas dependencias.

Al hablar con los funcionarios respecto a las actividades laborales, sí estaban conscientes de la división del trabajo entre Ministro y Viceministro, y la acataban como una división bien formalizada. Según la información obtenida en la Oficina de Información y Respuesta (OIR) del Ministerio de Seguridad, esta división, si bien no forma parte del organigrama de la institución, sí fue formalizada mediante un acuerdo del Consejo de Ministros de El Salvador.

Durante la mayor parte del tiempo que duró la investigación, organizativamente, como institución, el Ministerio de Seguridad tenía a la cabeza en autoridad al Ministro, seguido por el Viceministro, luego el Director Ejecutivo (a pesar de que en el organigrama no se muestre así, el director ejecutivo es una figura de autoridad por encima del resto de unidades y dependencias), y debajo de él, las unidades organizativas, luego direcciones operativas (dependencias), y por último las direcciones administrativas, cada cual con su respectivo equipo técnico.

Según el propio organigrama de la institución, todos los jefes de unidades y directores de dependencias están bajo la autoridad del Ministro y

Viceministro, sin embargo, en el campo empírico, el Director Ejecutivo, está administrativamente por encima del resto de dependencias y unidades. A esto se le suma que él es el encargado superior de manejar los fondos que son destinados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al área de Seguridad. Esto constituye que de facto, el Director Ejecutivo se convierta en una de las mayores figuras de autoridad dentro del ministerio, aparte del Ministro y Viceministro.

Uno de los principales hallazgos al realizar el trabajo etnográfico fue encontrar precisamente estas tres principales figuras de autoridad dentro del ministerio, a saber, el Ministro, el Viceministro y el Director Ejecutivo; ya que precisamente es en torno a estas figuras que en se establecen y se conforman en gran medida las redes de conexiones entre funcionarios, lo que determina de forma inmediata el desarrollo de las actividades laborales cotidianas, pero más allá, condiciona la manera en la que se diseñan las políticas y los resultados de su implementación en el campo.

Uno de los principales focos de conflictos surge por la división entre el trabajo preventivo del Viceministro y el punitivo del Ministro, con PRE-PAZ, que es una dependencia del Ministerio de Seguridad que está enfocada en el trabajo de prevención social de la violencia. Debido a la naturaleza del trabajo de PRE-PAZ, la directora es mucho más allegada al Viceministro de Seguridad, saltándose y obviando varias veces la autoridad del Director Ejecutivo, lo que produce tensión y fricción en las relaciones entre dichas figuras.

Estas tensiones con la dirección de PRE-PAZ fueron evidentes desde el principio del trabajo etnográfico, llegando al punto de que, hacia abril del 2016, el entonces ministro Benito Lara pidiera su destitución al Viceministro, ya que esa dependencia al trabajar en la prevención estaba a su cargo, debido al poco nivel de acatamiento hacia su autoridad y la del director ejecutivo. Además, se inició el proceso de contratación de la persona que asumiría la dirección después de su sustitución.

Ante esto, el Viceministro procedió a detener el proceso de contratación bajo el alegato de que la persona que contrataría tenía un proceso judicial sin resolver, y no se podía hacer contrataciones de personal con juicios en proceso. Luego de un par de entrevistas y conversaciones sobre algunos funcionarios que conocían a la persona a contratar, resultó que efectivamente tenía un proceso judicial, pero era un juicio por divorcio.

Debido a que el juicio era solamente un divorcio, la contratación no se canceló, sin embargo sí se logró retrasar lo suficiente para evitar que a esta persona se le diera la dirección de PRE-PAZ, por lo que fue contratado para otra unidad operacional dentro del ministerio.

Son precisamente estos conflictos y estas tensiones las que determinan y condicionan el funcionamiento del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, y al ser ésta la máxima autoridad en el país, encargada de diseñar y operativizar la implementación de dichas políticas, todos estos condicionamientos se vuelven determinantes de suma importancia, en una especie de efecto mariposa, para el resto del proceso de las políticas públicas, alterando finalmente su implementación en el campo y por lo mismo, los resultados obtenidos.

A continuación se procederá con la descripción de una situación que ejemplifica claramente esta dinámica conflictiva y cómo condiciona la implementación de las políticas. PRE-PAZ en el marco de las políticas de prevención de la violencia, ejecuta, entre otros, proyectos de construcción de canchas deportivas en comunidades de alto riesgo.

En uno de estos proyectos, ejecutados durante el 2017, al diseñar el proyecto no se incluyó la colocación de maya ciclón y otros acabados de las canchas, a pesar de que estaba previsto en el monto destinado al proyecto. Frente a esto, PRE-PAZ intentó formular otro proyecto para cubrir las obras faltantes,

sin embargo el proyecto fue rechazado por que no es posible, debido a disposiciones administrativas, realizar dos proyectos para la misma obra.

Ante esta negativa, el alcalde del municipio donde se ejecutó el proyecto hizo bastante insistencia ante PRE-PAZ para que se invirtiera el monto no utilizado en el proyecto para realizar otras obras que fomentaran el mejoramiento de la seguridad, a lo cual la dirección de PRE-PAZ accedió, formulando un proyecto de iluminación urbana en el municipio.

Este proyecto no cumplía con los requisitos para ser aprobado, ya que uno de los lineamientos del BID es que los fondos otorgados a PRE-PAZ deben utilizarse para la construcción de infraestructura que vaya orientada a la prevención social de la violencia, como canchas, casas donde se impartan talleres laborales y educacionales, entre otras, pero no cubre iluminación de vías públicas ya que eso es jurisdicción del Ministerio de Obras Públicas.

Llama la atención que existiendo esta inminente negativa, el proyecto no fuera presentado por PRE-PAZ ante el Director Ejecutivo, como sería el procedimiento normal siguiendo la jerarquía de autoridades, sino que el proyecto fue presentado directamente ante el Viceministro de Prevención Social, quién dio la aprobación sin mayor trámite.

Fue hasta que el proyecto ya estaba en etapa de ejecución, cuando el Director Ejecutivo supo de él, lo que provocó discusión y tensión entre el Viceministro y él, ya que aunque el Viceministro formalmente posee más autoridad, en el caso específico de los proyectos realizados con el financiamiento del BID, la máxima autoridad es el Director Ejecutivo.

Esto deja en evidencia cómo estas relaciones que se forman en torno a las figuras de autoridad no sólo condicionan en primera instancia el desarrollo y funcionamiento del ministerio como institución, sino que altera la implementación de las políticas en el campo empírico, que en este caso específico se traduce en el mejoramiento de la iluminación del municipio,

cuando a nivel de diseño de políticas, debería haberse invertido en la construcción de infraestructura destinada a la prevención social de la violencia.

Los conflictos de este tipo generan obstáculos fuertes a la hora llevar a la implementación las políticas de seguridad, especialmente las relacionadas a la prevención de la violencia, lo que conlleva a que a nivel de práctica real, el Ministerio de Seguridad trabaje mucho más el área punitiva del delito. Así pues, aunque institucionalmente hay dependencias encargadas del trabajo preventivo, de facto, de las políticas que el Ministerio lleva a implementación, se le da más realce a aquellas que están enfocadas a la represión del delito.

El otro gran cambio que sufrió el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública durante el tiempo de la investigación se daría durante el 2016, ya que el 1 de abril de dicho año se hizo el anuncio de la conformación de dos nuevos Viceministerios dependientes de esta institución: el Viceministerio de Prevención Social y el Viceministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Con este cambio se pretende formalizar definitivamente la división entre el trabajo preventivo y punitivo en torno a la inseguridad. Es importante hacer mención de que si bien el anuncio de la creación de estos viceministerios se hizo en abril, no fue hasta bien entrado el tercer trimestre del 2016, poco tiempo antes de comenzar a trabajar, que se confirmaron quiénes ocuparían ambos puestos y cómo se incorporarían al trabajo del Ministerio.

A pesar de que en abril se habría aprobado a nivel institucional la formación de estos dos nuevos Viceministerios, fue hasta junio del mismo año que se logró en la Asamblea Legislativa la aprobación y creación de la nueva plaza. Este proceso generó discursos divergentes y convergentes entre los diversos partidos políticos y medios de comunicación sobre el problema de la inseguridad y el manejo que se le ha dado desde el Estado. Todo esto

concluyó con la aprobación y creación de la nueva plaza viceministerial por parte de la Asamblea Legislativa el 9 de junio del 2016.

El siguiente extracto de artículo de un periódico digital resume los diferentes posicionamientos de los partidos políticos respecto a este cambio en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública:

“[...] José Almendáriz, del PCN, y quien preside la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad, dijo que para erradicar la delincuencia es necesario diseñar y ejecutar acciones adecuadas, las cuales deberían ser responsabilidad de un funcionario en específico.

“Tenemos que entrar a un círculo virtuoso: prevención, represión y rehabilitación, para llegar a que haya seguridad, inversiones extranjeras, fuentes de trabajo que generan impuestos y recursos no solo para Seguridad Pública si no que para todos los ministerios”, apuntó.

Norma Guevara, del FMLN, argumentó el respaldo a la reforma. “El esfuerzo de prevención de violencia requiere de niveles de articulación mucho mayores que hoy tenemos... La creación de la plaza es para que haga la labor de articular todos los esfuerzos en materia de prevención”, dijo.

Por su parte el diputado Juan Pablo Herrera, de GANA, expresó que “Si no hay prevención va a ser bien difícil llegar al fondo de la situación delincencial del país. Este viceministerio deberá coordinar con los alcaldes para trabajar en la prevención en el país”.

Mientras tanto, Rodolfo Parker, del PDC, indicó que “El que se venga a plantear una reestructuración que haya un viceministro que se dedique al área preventiva es a partir de que algunos sí reconocemos que hay un problema social de por medio”, precisó. [...]”⁴.

En esta discusión se puede notar la ausencia de la posición del partido ARENA, principal partido de tendencia de derecha en el país, ya que ellos tacharon este proceso como innecesario y se abstuvieron de la votación.

⁴ Asamblea crea plaza para nuevo viceministro de Prevención Social. Diario La Página 09 de junio del 2016.

A finales de Octubre de 2016, el presidente de la República, Sánchez Cerén, juramentó a Raúl Antonio López como nuevo Viceministro de Justicia y Seguridad, y delegó al hasta entonces Viceministro, Luis Flores Hidalgo, como nuevo Viceministro de Prevención Social, lo que dio por inaugurado el comienzo oficial del trabajo de estos nuevos despachos ministeriales.

En la teoría, con este cambio organizacional, se crearían las instancias formales correspondientes para atender y operativizar de mejor manera el trabajo preventivo y punitivo. En la realidad, Luis Hidalgo, quien hasta entonces había trabajado en el área de prevención por acuerdo del Gabinete ejecutivo, seguiría manteniendo a su cargo el trabajo de prevención, por lo que no se modificó de formal real y sustancial el funcionamiento de diseño y formulación de políticas al interior del Ministerio, más allá de crear la figura del nuevo Viceministerio de Justicia y Seguridad que coordina el trabajo con el poder Judicial.

Se ha tratado en este apartado dejar claro cómo las relaciones que se establecen dentro del Ministerio, se construyen en gran medida a las tres principales figuras de autoridad, lo que a su vez condiciona y determina la manera en que se desarrolla el trabajo, se formulan las políticas y modifica su implementación. Sin embargo, durante el desarrollo de la investigación surgió un nuevo agente condicionante que trajo consigo un proceso de re-estructuración y complejización de las redes de relaciones de los funcionarios de la institución: el sindicato de trabajadores.

Para entender bien el papel que juega actualmente el sindicato y la manera en que complejizó los procesos y las redes de relaciones, es necesario detenerse y, dedicar unos cuantos párrafos a hacer una labor de reflexión e interpretación de lo descrito hasta el momento, siguiendo el carácter científico de la disciplina antropológica

Las situaciones y acontecimientos anteriormente descritos no han sido narrados porque sí, sino que llevan la finalidad de demostrar, con sucesos empíricos, la manera en cómo se desarrolla el trabajo dentro del Ministerio de Justicia y Seguridad, cómo se configuran las redes de relaciones, y así dilucidar las principales condicionantes que afectan el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. Para lograr esto, revisar y entender las situaciones planteadas a partir de la categoría de confianza y lealtad política brinda una óptica privilegiada en la comprensión del funcionamiento del dispositivo de seguridad, generando aportes sustanciales a la investigación.

Muchos de los acontecimientos que suceden dentro del Ministerio están determinados por la “confianza” y pueden explicarse a partir de ésta. Si bien confianza está determinada en cierta medida por las relaciones personales y el desempeño laboral, realmente son las actividades políticas de los funcionarios realizadas fuera del ministerio, las que fomentan, o al contrario merman, la confianza que los funcionarios se depositan mutuamente.

Es por esto que si bien la confianza es una categoría que permite entender la forma en la que se establecen las redes de relaciones dentro del Ministerio, lo que hay detrás de esa aparente confianza es la primacía que se da dentro de los partidos políticos a la lealtad de sus integrantes, a la vez que se prioriza la lealtad de los funcionarios a las jefaturas y figuras de autoridad dentro del ministerio.

El aparato de seguridad, al ser el conjunto de relaciones establecidas entre diferentes instituciones con intereses divergentes, compuestas por funcionarios que son sujetos sociales, debe entenderse precisamente como una red de relaciones orientadas a combatir la inseguridad como problema público, y que por lo tanto se conforma en un sistema social, susceptible de ser estudiado desde las ciencias sociales.

El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, como lugar antropológico en el que operan un complejo constructo de relaciones entre agentes diversos con objetivos, discursos y marcos culturales diversos pero que convergen en torno al problema de la inseguridad, ante lo cual es sumamente provechoso el trabajo etnográfico.

El Ministerio, entonces, está integrado por funcionarios públicos que no dejan de ser sujetos sociales, los cuáles establecen relaciones sumamente conflictivas entre sí, que están determinadas por el valor de la confianza y la lealtad. Estas categorías operan en dos niveles: por un lado de funcionario a funcionario y por el otro de funcionario a partido político.

En el primer nivel, el de la confianza, se refiere a lo abordado hasta ahora, las relaciones se establecen en torno a una o varias de las principales figuras de autoridad en el Ministerio, principalmente el Ministro, los Viceministros y el Director Técnico. La forma en la que opera la confianza en este nivel queda claramente manifiesta en las relaciones que surgen entre la dirección de PRE-PAZ, el Viceministro de Prevención Social y el Director Ejecutivo.

Asimismo, la confianza del Director Ejecutivo en algunos funcionarios, hace que les delegue tareas que están fuera del marco normativo de su cargo, supervisando a otros funcionarios y jefaturas. La confianza del Director Ejecutivo a estos funcionarios hace que el resto de funcionarios acate la autoridad delegada en ellos. Es claro entonces cómo estos conflictos dinamizan las relaciones que se producen en el Ministerio.

En el segundo nivel, el de la lealtad política, las relaciones en el Ministerio están determinadas por la pertenencia o no de los funcionarios a partidos políticos. En este nivel existe una polarización extremadamente marcada dentro del ministerio entre aquellos funcionarios que son afines al partido ARENA, partido que ha mantenido la presidencia desde 1989 hasta el 2009, por lo que en gran medida los funcionarios públicos de las instituciones del

Estado fueron contratados bajo el gobierno de ese partido; el otro gran grupo de funcionarios son aquellos que llegaron a la institución a partir de la entrada del FMLN a la presidencia y que mantienen estrecha relación con este partido.

Una de las situaciones que mejor ejemplifica cómo opera la lealtad política es la “destitución” de Benito Lara como Ministro de Seguridad, ya que al tener una relación sumamente estrecha con el FMLN fue ascendido a asesor presidencial. En el interior del Ministerio, las relaciones también están fuertemente determinadas por éste factor, ya que los funcionarios suelen relacionarse con quienes tienen “confianza política”, e incluso al llevar a cabo ascensos se toma en cuenta esta lealtad política al mismo nivel que el desempeño laboral de los funcionarios. Los funcionarios que mantienen relación con el FMLN suelen referirse a quienes no mantienen relación con ese partido como “los de gobiernos pasados”.

Todas estas situaciones determinan la dinámica dentro del Ministerio de Justicia, sin embargo, a su vez están determinando también las relaciones que se establecen en el aparato de seguridad. Se puede afirmar entonces, con base en la realidad empírica, el funcionamiento de la institución modifica el funcionamiento del dispositivo.

Habiendo explicado estos hallazgos clave sobre cómo se construyen y determinan las redes de relaciones entre funcionarios, ahora sí hay que regresar a explicar el grado de complejización que sumó la reactivación del sindicato de trabajadores a toda la dinámica al interior del Ministerio.

Al comenzar el trabajo etnográfico, no se encontraba activo ningún sindicato dentro del Ministerio, ni era algo que se tuviera en cuenta o estuviera presente para los informantes de esta investigación. Fue durante el segundo trimestre del 2016, que se comenzaron a realizar una serie de reuniones

informales, sin dar informe de ellas a las jefaturas, con el fin de reactivar el sindicato de trabajadores.

Es importante aclarar que la mayoría de funcionarios que participaron en la reactivación del sindicato, son funcionarios que mantienen lazos o simpatías con el partido ARENA, especialmente en el caso de la presidente del sindicato, a pesar de que también había otros funcionarios allegados al FMLN dentro de este proceso.

Durante el año 2016 el sindicato no organizó protestas ni generó mayor cambio en las actividades del Ministerio, y su funcionamiento estuvo más enfocado en actividades de convivencia personal como celebraciones de cumpleaños periódicamente. Lo más “trascendental” en el trabajo del ministerio fue el envío de cartas a las jefaturas exigiendo bonos de fin de año. Bien es cierto que estas medidas no fueron significativas dentro del ambiente estrictamente laboral, pero sí fueron importantes a la hora de establecer relaciones entre los funcionarios, incluso de distintas fracciones políticas que antes se encontraban polarizadas.

Desde el año 2017, el sindicato ha tomado un papel más activo y confrontativo dentro de la dinámica laboral del Ministerio, involucrándose en diversas situaciones entre las jefaturas y funcionarios de los equipos técnicos, apoyando varias veces posicionamientos contrarios a los de las jefaturas, generando y profundizando confrontamientos especialmente con aquellos cargos de confianza puestos por el Presidente de la República y el FMLN.

En uno de estos altercados, ocurrido a finales del 2017, uno de los funcionarios que fue movido de una unidad a otra, llegó incluso a gritarle a la jefatura de la nueva unidad por no querer trabajar ahí, a lo que la jefatura respondió con un llamado a la cordura del empleado. Este altercado fue grabado “de escondidas” por el mismo funcionario con su celular. Llama la

atención que al día siguiente, la presidente del sindicato fue a ofrecerle todo el apoyo a dicho funcionario para arreglar cualquier conflicto que hubiera con la jefatura, lo que genera la duda de que en caso de haber respondido la jefatura de manera agresiva, la grabación, hecha “a escondidas” hubiera servido de respaldo para articular un proceso en su contra.

Esto deja ver mucho de las maneras de operar y las intenciones que lleva la reactivación del sindicato de trabajadores, impulsado mayormente por funcionarios simpatizantes del partido ARENA, pero que se ha constituido en un agente que ha logrado trascender la polarización interna del Ministerio, y configurar nuevas redes entre estos funcionarios y aquellos que simpatizan con el FMLN.

La presencia del sindicato también ha generado conflictos y algunas veces obstáculos entre jefaturas y equipos técnicos, generando ambientes hostiles donde no los había y formando nuevas relaciones entre funcionarios que de otra forma no se hubieran relacionado, lo que repercute directamente en el desarrollo laboral del Ministerio, y por tanto tiene incidencia en la formulación y diseño de políticas, proyectos y procesos que se generan en el Ministerio.

4.2 MICRO-IMPLEMENTACIÓN: DEL DISEÑO A LA REALIDAD EMPÍRICA

Para revisar cómo las medidas que la política de seguridad dicta en el diseño del plan “El Salvador Seguro” se ven concretizadas en la realidad mediante su implementación en el campo empírico, será útil hacer un repaso de las principales acciones que se llevaron a cabo según los ejes que contempla el plan. Esto permitirá hacer un contraste más ordenado entre lo desarrollado anteriormente sobre el diseño del plan y lo que éste pretendía sobre el papel y cómo esto se vio cumplido o modificado al llegar al terreno práctico.

En primer lugar, hay que aclarar que para abordar sobre la implementación de las políticas de seguridad en el ámbito de la prevención social de la

violencia, se ha tomado como foco de atención para este trabajo el municipio de Ciudad Delgado.

Esto se debe varias razones: la primera es que para efectos de desarrollar esta investigación antropológica resulta más conveniente centrar el trabajo en un municipio determinado que intentar abarcar una multiplicidad de localidades a lo largo del país. Además, esto parte de la propuesta metodológica de la etnografía no local.

Además, se escogió Ciudad Delgado para el área de prevención ya que a diferencia de otros ejes como la persecución del delito, en el cuál las medidas son aplicadas a nivel nacional o multifocal, aquí los programas se desarrollan a nivel de localidad, en “coordinación” con una multiplicidad de agentes.

La tercera razón por la que se escogió el municipio de Ciudad Delgado es que es considerado municipio emblema dentro de la política de seguridad, ya que fue el primer municipio en el que se implementó el plan “El Salvador Seguro” y ha sido el primer municipio en el que se desarrollan los programas de prevención, previo a su implementación en el resto del país.

Uno de los principales programas de prevención de violencia desarrollados como apoyo al plan “El Salvador Seguro” es el de la construcción de centros de prevención en los municipios priorizados por el plan, con el apoyo de la USAID y gobiernos locales. En Ciudad Delgado, el Centro Municipal de Prevención de la Violencia comenzó a funcionar el 18 de diciembre del 2015, luego de un acto de inauguración presidido por la embajadora de los Estados Unidos y el alcalde de Ciudad Delgado, Tomás Mineros.

Este centro se constituye como la oficina encargada en Ciudad Delgado, siendo una dependencia de la alcaldía municipal, del desarrollo y la implementación de todos aquellos programas de prevención que sirvan de apoyo al plan “El Salvador Seguro”, y funciona con recursos otorgados por la USAID. El trabajo de este centro está coordinado por Leticia Oviedo y

también está supeditado al Comité Municipal de Prevención de la Violencia de Ciudad Delgado.

En concreto, El Centro Municipal de Prevención de la Violencia, se ha encargado de facilitar talleres de formación educativa para jóvenes pertenecientes a comunidades afectadas por la violencia dentro del municipio, además de desarrollar en centros educativos programas de educación familiar, educación sexual, facilitación de instrumentos musicales y artísticos.

Esto se ha desarrollado a través del plan “Familias fuertes”, que busca apoyar a los centros educativos en la formación familiar y no sólo de los estudiantes, fomentando así una mayor cohesión de las familias de comunidades con alto índice de violencia.

Además, la municipalidad ha creado la Casa de la Juventud, un espacio destinado a que los jóvenes tengan un lugar seguro para divertirse y formarse en oficios, a través de clases de computación y cosmetología, y talleres en derechos humanos, violencia de género y salud sexual. También se ha desarrollado la creación de cinco centros “Por mi barrio” que funcionan como lugares de capacitación y recreación para jóvenes de comunidades en riesgo.

Con todas estas medidas implementadas a nivel municipal, es necesario destacar dos cosas importantes: la primera es que si bien hay una multiplicidad de agentes coordinados en el desarrollo de estos programas, en cuanto a financiamiento prevalecen los fondos de USAID y del BID a través de las dependencias del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; la segunda cuestión es que si bien existe el desarrollo de programas de formación, la mayoría de programas se centra en la creación de espacios e infraestructura para jóvenes.

Esto se debe principalmente a que los fondos con los que se desarrollan estos programas provienen de cooperación internacional, y como quedó claro

al tratar sobre el Ministerio de Justicia, las agencias que invierten piden la creación de infraestructura como objetivos medibles para garantizar la correcta inversión de fondos.

Lo anterior se suma a su vez con una interpretación de la prevención de la violencia que predomina en las instituciones encargadas de desarrollar los programas (PRE-PAZ, Centro Municipal de Prevención de la Violencia, Alcaldía, INJUVE) enfocada al trabajo con la juventud, por un lado en el apoyo a la educación integral, pero por el otro lado la garantía de que los jóvenes tengan espacios para divertirse en sus tiempos libres, haciendo implícita una relación no manifiesta en el plan “El Salvador Seguro” pero sí en las instituciones encargadas que su implementación, en la que se entiende a la delincuencia como consecuencia del ocio mal orientado de la juventud.

Es necesario aquí hacer una advertencia sobre el peligro que conlleva que este “conocimiento” en término de Varela, esta forma de entender la violencia, esté determinando la implementación de las políticas de seguridad. Y es que a pesar de la presión de los organismos internacionales que dan el financiamiento por la creación de infraestructura medible, al priorizar la creación de espacios antes que el combate a las causas estructurales, se cae en el error de atacar una expresión visible de la violencia pero no las causas que llevan a que ésta surja como acción social.

Esto conlleva a que el principal eje del plan de seguridad, en el diseño, vea modificada su implementación de tal forma que no combata realmente los problemas de inseguridad, y se enfoque en medidas efectistas y a corto plazo de una prevención superficial dejando de lado el enfoque estructural diseñado originalmente en el plan.

Queda claro entonces cómo el primer y principal eje del plan “El Salvador Seguro”, a pesar de cumplir con las actividades previstas en su implementación, las interpretaciones (los conocimientos) de los problemas de

violencia que tienen las instituciones encargadas están modificando en el terreno el rumbo y la orientación (las utopías) del plan, convirtiendo procesos estructurales en medidas a corto plazo con resultados superficiales pero visibles, lo que a su vez limita la efectividad de las políticas.

En cuanto a la implementación del área de control y persecución penal, del plan nacional de seguridad vigente, lo primero que destaca es que al igual que con los planes anteriores, se mantiene el apoyo de la Fuerza Armada al trabajo de la Policía Nacional Civil, es especial en las tareas de patrullaje, persecución de criminales y operativos realizados en contra de las pandillas fruto de las tareas de investigación realizadas entre la PNC y la Fiscalía General de la República.

Si bien, la persecución del delito, en el diseño de la política, era la tercera área en orden de importancia, en la realidad aún mantiene un papel sumamente preponderante. Hay que entender también que la cobertura de los medios de comunicación y la opinión pública mantienen una exigencia alta y constante para que se priorice el trabajo visible de la persecución a las maras, y esto quedó en especial evidencia con la ola mediática que se dio a finales del 2015 que exigía la destitución de Benito Lara como Ministro de Justicia y Seguridad Pública, apoyada por diferentes sectores de la sociedad civil. Cuando finalmente se traslada a Benito Lara de Ministro a asesor de seguridad de la presidencia, el presidente Sánchez Cerén decide poner como nuevo Ministro a Landaverde, Director de la PNC:

Este movimiento de posiciones dentro del aparato de seguridad deja ver cómo el ejecutivo comienza, a pesar de lo que dice el diseño de la política, a darle cada vez más relevancia al trabajo policiaco de persecución criminal.

Lo anterior, es por supuesto una respuesta directa a la exigencia de los medios y de la opinión pública, por lo que también es necesario notar cómo los medios de comunicación se constituyen como agentes capaces de

modificar no solo la implementación de las políticas diseñadas, sino también la configuración misma del propio aparato de seguridad.

Toda esta influencia mediática llegó a su punto cúspide cuando finalmente en marzo del 2016, se anuncia que según las investigaciones policíacas, el asesinato de unos trabajadores en San Juan Opico a principios de ese mes fue ordenada desde el interior de un centro penitenciario.

Ante esto, el Ministerio anuncia la creación de una serie de medidas especiales de seguridad, que no son más que un refuerzo a las políticas de persecución de criminales y a las políticas de centros penales, tocando también ya el tercer eje del plan referido a los centros penales, debido a que al llevar a cabo la implementación, por todo lo anterior, dejar este eje en tercer lugar de importancia no resultó viable a ojos del Estado, por lo que se decidió que habría que intensificarlo.

Estas medidas especiales fueron presentadas a la Asamblea Legislativa, en donde se aprobaron con 77 votos a favor de todos los partidos políticos, lo que deja ver la amplia aceptación de todos los sectores partidarios al refuerzo del trabajo represivo y punitivo, y entraron en efecto a partir del 1 de abril del 2016 con vigencia de un año.

Para entender mejor esto, es necesario dedicar un espacio para explicar en qué consisten estas medidas, qué cambios conllevan al diseño original del plan, y las implicaciones de su implementación.

Las medidas extraordinarias, a pesar de ser denominadas oficialmente como "Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión", tienen tres focos de atención: en primer lugar operan a nivel de centros penales, en segundo lugar buscan reforzar la persecución y captura de criminales y en tercer lugar forman un marco judicial que permita el procesamiento penal de los delincuentes capturados.

Las medidas de estas disposiciones que están orientadas a los centros penales, buscan el reordenamiento de los reos para garantizar el aislamiento de los mismos, así como también facilitar el control de las autoridades en los penales.

La primera acción implementada de forma inmediata fue un traslado de los reos entre los centros penales, atendiendo a la organización según pandillas y según la fase de peligrosidad del reo. Además, se habilitaron celdas de reclusión aislada para los reos considerados de alta peligrosidad, o a los que causen disturbios al interior de los centros de detención.

Las medidas implementadas también incluyen una mayor restricción del régimen de visitas a los reos, con la posibilidad a ser suspendidas temporalmente. Respecto a los programas educativos desarrollados para la rehabilitación de los internos, ahora pasan a ser de carácter obligatorio.

Por otro lado, los traslados de reos fuera de los centros penales han sido suspendidos, incluso en aquellos casos en que el reo tuviera que asistir a un juzgado para proseguir con su proceso judicial. Para estos casos, se realizó una suspensión de 30 días de las audiencias programadas mientras se equipaba y capacitaba a los jueces para realizar dichos procedimientos de manera virtual, y evitar así el desplazamiento de los reos fuera de los centros penales

Para buscar aumentar el control al interior de los penales, se implementó una depuración del personal que trabaja al interior de los mismos, para evitar que sean ellos quienes facilitan ilegalmente la comunicación con los reos. Sumado a esto, se ordenó un corte a las telecomunicaciones al interior del penal.

Si bien el diseño del plan ya contemplaba esta medida mediante la instalación de bloqueadores de señal celular al interior de los centros penales, las compañías telefónicas respondieron a esta medida instalando

antenas más potentes cercanas a los centros penales, lo que redujo la efectividad de los bloqueadores, siendo este uno de los principales obstáculos en la implementación de esta medida.

Ante esta situación, con estas medidas especiales se autorizó la compra e instalación de bloqueadores más potentes, además de la imposición legal de sanciones a aquellas compañías telefónicas que persistieran en la instalación de antenas de servicio cercanas a los centros penales.

Para llevar control de todas estas situaciones al interior de los centros penales y medir la eficacia o no de la implementación de las medidas, el Ministro deberá brindar un informe de avances mensual a la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad, y será esta comisión la encargada de evaluar el desarrollo de las medidas.

En la realidad empírica, uno de los principales obstáculos para esto es la falta de articulación que existe entre el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y sus dependencias a la hora de entregar estos informes, por lo que si bien sí se presentan rendiciones de cuentas del ministro ante el órgano ejecutivo y el legislativo, existe bastante desorganización y atrasos con la información al interior de las instituciones.

De las medidas de estas disposiciones especiales que están orientadas al área de reforzar la persecución penal, la primera medida que hay que resaltar, ya que tuvo una implementación inmediata fue la de la incorporación de mil agentes de las fuerzas armadas al trabajo operativo de la Policía Nacional Civil.

La implementación de estas medidas recae en cuatro equipos de seguridad, cada uno con metas y tareas específicas. En primera instancia, se busca neutralizar redes delictivas mediante la captura de delincuentes buscados por homicidio y cabecillas de pandillas, con una meta de 100 arrestos. Esto está a cargo de las Fuerzas Especiales de Reacción de El Salvador y cuenta con

un recurso humano de mil agentes, compuesto tanto por miembros de la PNC como por miembros de la FAES.

Otra de las metas buscadas con estas medidas especiales es la recuperación de territorio considerado de alto riesgo por la presencia de grupos de maras. Esto se hará mediante la intervención de agentes de seguridad (PNC y FAES) en comunidades de alta peligrosidad de 26 municipios priorizados en el plan “El Salvador Seguro”. Estas tareas están a cargo de las Fuerzas de Intervención y Recuperación de Territorios.

Además, estas medidas buscan la recuperación del Centro Histórico de San Salvador, lo que se pretende lograr mediante el reforzamiento de la presencia de agentes de seguridad pública en todos los sectores del mismo. De lograr esto se encargará la Fuerza de Tarea “Centro Histórico”.

Las medidas anteriores implican un aumento del poder que la PNC y las FAES tienen en los territorios, incrementando así la violencia de Estado hacia los grupos criminales, lo que implica una confrontación directa de los grupos de pandillas y las fuerzas de seguridad pública.

Como una forma de garantizar que esta violencia estatal sea controlada, estas medidas también contemplan la creación de una agencia que monitorice a los policías y militares que participan de los operativos contra las pandillas, para vigilar que su accionar sea conforme a la ley y evitar abusos de poder.

Para asegurar lo anterior se ha creado el Mecanismo de Coordinación para el Fortalecimiento de los Controles Internos de las Instituciones de Seguridad, encabezado por Hugo Martínez, ministro de relaciones exteriores, con presencia del procurador de los derechos humanos y vigilancia de la ONU.

En el ámbito judicial, las medidas extraordinarias de seguridad abarcan acciones como crear los marcos normativos y legales que permitan la

implementación de las medidas en los centros penales, el desarrollo de las audiencias virtuales para los reos, ampliación de plazos en los procesos penales, reformas en el consejo criminológico para mejorar las investigaciones, etc.

Se adoptaron también unas medidas, dentro de este marco legal, a las que hay que poner especial atención. La primera es la ampliación de penas para once delitos, así como la creación de 13 delitos nuevos. Si se recuerda lo abordado en el capítulo dedicado a los planes de mano dura, una de sus fracasos fue que al facultar a la PNC a detener a jóvenes por la simple sospecha de pertenecer a maras, la Fiscalía necesitaba investigaciones mucho más complejas y profundas para poder procesarlos penalmente, lo que se tradujo en un aumento significativo de capturas pero un índice de procesamiento extremadamente bajo (del 5%).

La creación de nuevos delitos como figuras judiciales va encaminada precisamente a reducir este efecto, facilitando las investigaciones de parte de la Fiscalía ya que habiendo más delitos, es más fácil comprobar alguno sin complejizar demasiado las investigaciones.

Así, se busca trabajar en la formación de un marco legal más robusto que sirva de apoyo a la persecución penal desarrollada por la Policía Nacional Civil, Fuerza Armada y Fiscalía General de la República, permitiendo aumentar la eficacia del procesamiento penal en las capturas y evitando uno de los fracasos de los anteriores planes.

Otra de las medidas a las que hay que prestar atención es una reforma al Código Procesal Penal que faculta a la PNC a actuar a los delitos sin necesidad de que haya una denuncia interpuesta, siempre y cuando estos delitos estén relacionados a las maras. Esto también va orientado a fortalecer judicialmente la persecución penal, es decir, el trabajo represivo y punitivo.

Otra reforma importante se hizo a la Ley Penal Juvenil y consiste en facultar a la Fiscalía General de la República a emitir órdenes de capturas contra menores de edad, lo que también ayuda a perseguir penalmente a los miembros de mara que, en este caso, aún no llegan a la mayoría de edad.

Otra de éstas medidas especiales a nivel legal y tributario es la creación de un nuevo impuesto denominado “Contribución Especial Sobre las Comunicaciones” (CESC), consistente en un 5% del precio total de la venta de productos y servicios relacionados a las comunicaciones. Los fondos recaudados para este impuesto servirán como una fuente extra de financiamiento para los programas implementados en el marco de la política de seguridad pública.

Finalmente, hay que detenerse en quizá la más importante de las medidas extraordinarias en el ámbito judicial, y es que a partir de la aprobación de estas, se hace una ampliación a la definición legal de “organizaciones terroristas”, abarcando ahora a las pandillas dentro de esta tipificación.

Esto es importante no solo en el sentido de que se encruce la persecución de los grupos de maras y la revocación de sus derechos, sino también porque es una medida legal que promueve de forma directa la segmentación social de estos grupos, partiendo precisamente de la interpretación de que son éstos grupos los que amenazan y socaban la razón de Estado de garantizar la vida de los ciudadanos, separando a los sectores sociales de donde surgen las pandillas del resto de la ciudadanía.

Aquí se puede apreciar cómo opera desde el Estado los conceptos de Foucault de racismo y crimen de Estado, en función de defender la razón del mismo, todo para sostener el biopoder que permite al Estado salvadoreño mantener la garantía de gobernabilidad sobre sus ciudadanos.

Ante toda esta serie de disposiciones especiales en cuanto a seguridad, los grupos delincuenciales han reaccionado intensificando los enfrentamientos

contra agentes de la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada. Según datos del propio Ministerio de Justicia, “en lo específico para el año 2016 se han producido más de 500 enfrentamientos (50 por mes) con un saldo de 429 muertos con un promedio de 47.6 por día significando un 11% de los homicidios en manos del Estado en lo que va del 2016 (hasta septiembre).”

Más allá de las disposiciones especiales de seguridad, también se han desarrollado otros programas relacionados a la persecución penal, en torno al plan nacional de seguridad. Aquí es importante mencionar, por ejemplo, los reforzamientos policiales que se llevan a cabo en los centros principales detectados por la PNC y la FGR en los que hay presencia de pandillas.

La implementación de estas medidas incluye el abordaje de agentes de seguridad en los vehículos de transporte colectivo, operativos de vigilancia en los mercados municipales, operativos vehiculares llevados a cabo por la Dirección de Tráfico de la PNC: Además, siguiendo las directrices del plan “El Salvador Seguro”, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública gestionó y aprobó la instalación, en coordinación con la PNC de cámaras de vigilancia en los municipios priorizados en el plan de seguridad al igual que en lugares estratégicos a nivel nacional como calles y carreteras.

Uno de los principales operativos, y de los que más repercusiones tuvo sobre la agenda mediática y la opinión pública se llevó a cabo desde septiembre del 2017, y consistió en un aumento de la cantidad de agentes de la PNC y FAES destinados al patrullaje, y también, la facultad de sacar tanques de guerra a las calles para apoyar el patrullaje en puntos específicos.

Este operativo pretende comenzar con el control de veinticinco puntos estratégicos que se irán ampliando gradualmente. Debido a esto, el 18 de septiembre del 2017 las principales calles de la capital amanecieron con tanques de guerra en circulación y militares con capuchas y el rostro tapado haciendo labores de vigilancia.

Esta medida tan drástica despertó diversas reacciones en diferentes sectores de la sociedad. El entonces presidente de la Asamblea Legislativa, Guillermo Gallegos, apoyó la medida a pesar de manifestar que el despliegue militar sería más útil en zonas rurales. Por su lado el arzobispo de San Salvador, Escobar Alas, manifestó que no entendía la necesidad de realizar un despliegue militar tan grande, siendo solo una expresión de fuerza⁵.

Uno de los 20 centros en los que comenzó el patrullaje por medio de vehículos de guerra fue precisamente frente a la entrada principal de la Universidad de El Salvador. Esto causó una reacción negativa de parte de estudiantes de la universidad, ya que lo consideraron como una provocación al alma máter debido a las intervenciones militares que ocurrieron durante el conflicto armado.

La cobertura mediática sobre esta medida estaba dividida por un lado en que era una medida acertada para el combate de la inseguridad, por el otro era una declaratoria de guerra y una demostración de fuerza innecesaria.

Por su lado, estudiantes de la Universidad de El Salvador, acompañados por algunas autoridades de la misma, realizaron una manifestación pacífica en rechazo al posicionamiento de tanques frente a la universidad. Si bien los policías acudieron por la manifestación, al ver que esta era pacífica e iba dirigida contra la los tanques en específico y no contra la PNC decidieron dejar que la manifestación prosiguiera.

De esto es importante destacar algunas cuestiones. En primer lugar, que el rechazo de los estudiantes se debía a que los tanques estuvieran frente a la entrada de la universidad debido al pasado de violencia que hubo durante la guerra, en otras palabras, el rechazo no iba dirigido a la medida de sacar tanques, sino a la ubicación de éstos.

⁵ “Iglesia en contra de despliegue militar en S:S:” La Prensa Gráfica. 02 de octubre de 2017. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Iglesia-en-contra-de-despliegue-militar-en-S.-S.-20171001-0065.html>

Además, que la decisión de que el operativo contara con vehículos de guerra fue tomada por el presidente de la República y el Ministro de Defensa. Y a pesar de contar con maquinaria del ejército, se hizo énfasis en que el operativo estaba dirigido por la PNC y no por las FAES.

Se puede ver entonces cómo a pesar de que en el diseño, la persecución penal bajaba a tercer lugar de importancia en los ejes de la política de seguridad, en la implementación este sigue siendo el principal eje con medidas fuertes que responden a la presión de la opinión pública que buscan demostrar la fuerza del Estado en contra de las pandillas.

Todo esto deja claro que las instituciones encargadas de la implementación del plan, operan desde una matriz cultural en la que se relaciona la violencia directamente contra el criminal y los esfuerzos del Estado en términos del combate a la inseguridad deben ir encaminados en el combate frontal de los grupos delictivos, a pesar de que esto exacerba las manifestaciones violentas de las pandillas y aumenta las confrontaciones entre PNC y maras, según lo que muestran los datos estadísticos presentados anteriormente.

A su vez, los enfrentamientos entre PNC y pandillas dejan entrever cierto abuso de poder de parte de los miembros de la PNC y FAES, y aunque se han creado mecanismos que buscan controlar el accionar de los miembros para que sea apegado a la ley, estas situaciones merman la confianza de las personas en estas instituciones.

CONCLUSIONES

Es importante destacar cómo los planteamientos formales de la política pública, como el plan de seguridad, los marcos normativos y judiciales, leyes, documentos, etc., están siendo determinados y hasta modificados por los aspectos culturales, es decir, los conocimientos, sentimientos, valoraciones y

utopías (Varela, 1997) que siguen los agentes sociales en las diferentes escalas del aparato.

Por un lado, a nivel de macro-implementación, en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, al igual que en las instituciones públicas con las que articula su trabajo, como Pre-paz, privan valoraciones de lealtad partidista, lealtad entre funcionarios y lealtad con las autoridades dentro de las instituciones. Todas estas conexiones se establecen entonces en torno a la confianza como categoría analítica.

Además, en este nivel los discursos de cada agente, a pesar de converger en el tema de la seguridad, divergen según los conocimientos e informaciones de los que parten para entender el problema de la inseguridad. Así mientras que pre-paz parte del trabajo de prevención mediante el desarrollo de programas de educación, capacitación y creación de infraestructura, ésta infraestructura a su vez parte de la visión de los organismos de cooperación internacional en la cual los jóvenes necesitan espacios de esparcimiento seguro, que a su vez responde a la lógica de establecer objetivos concretos y medibles.

Por otro lado, a surgen otras lógicas como las de la PNC y la FGR en las que la inseguridad se combate mediante la confrontación de los sujetos delincuentes, por lo su trabajo está orientado a la persecución de los criminales y su aislamiento de la sociedad.

A nivel de micro-implementación, las disposiciones especiales aprobadas propuestas por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y aprobadas por la Asamblea Legislativa, persiguen la utopía de la seguridad pública mediante los conocimientos mencionados antes, es decir, la inseguridad es consecuencia de los sujetos transgresores, por ende, el trabajo de estas instituciones se enfoca en la parte punitiva del delito.

Siempre en el nivel de la micro-implementación, en la sección de prevención, específicamente en Ciudad Delgado, el tanto el centro como el consejo municipal de prevención, parte del financiamiento de cooperación internacional, especialmente fondos de USAID y del BID. Esto provoca que los programas de prevención desarrollados en el marco del plan El Salvador seguro, partan de los conocimientos e interpretaciones de éstos organismos internacionales, procurando espacios de capacitación, centros deportivos y empleos para jóvenes sobre el combate de las condiciones de exclusión y marginalidad.

CONCLUSIONES GENERALES

Lo primero que hay dejar en claro, es que la violencia no debe ser entendida como expresiones individuales y separadas sino como un proceso histórico y continuo que se manifiesta a través de diferentes maneras interconectadas entre sí.

Así, al hablar de violencia en El Salvador hay que entender que ésta se ha manifestado históricamente en diferentes hechos y procesos sociales, siendo los más recientes la masacre indígena de 1932, la represión militar de las décadas de 1960 y 1970 y la guerra civil que ocurrió entre 1980 y 1992.

Durante este período, siguiendo los planteamientos de Philippe Bourgois, se dio una violencia política, en donde el principal agente que ejercía la violencia era el Estado, y las razones eran políticas e ideológicas. Debido a la guerra, una gran cantidad de salvadoreños se vieron en la necesidad de abandonar el país y migrar hacia distintas naciones, intentando salvaguardar la seguridad y la vida.

De todo este flujo migratorio provocado por las condiciones de violencia política, una gran parte de migrantes se dirigieron a Estados Unidos. En ese país, los migrantes salvadoreños, especialmente aquellos que ingresaron de manera ilegal, se vieron envueltos en un contexto de exclusión y discriminación. Es en medio de estas condiciones que se comenzaron a formar los grupos de salvadoreños (y otras nacionalidades de Latinoamérica) que darían paso a las maras.

Cuando los miembros de estos grupos de pandillas eran deportados de regreso a El Salvador, comenzaron a establecer grupos y estructuras similares que operaban dentro del país, y comenzaron a constituirse en agentes sociales que ejercían violencia sobre la ciudadanía.

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, durante la década de los 90, y debido a que el Estado no dio atención a este problema, se comienza una transición a una nueva forma de expresión de la violencia cotidiana, en donde el principal cambio es que el agente que ejerce la violencia pasa de ser el Estado, a ser estos incipientes grupos de pandillas o maras que comienzan a operar en el país.

Si atendemos a las reflexiones de Rodolfo Calderón Umaña, en esa transición se pasa entonces de una inseguridad "intrínseca o estructural" a nivel social, dejada por la trayectoria de violencia y represión que caracterizó al siglo XX y exacerbada por las brechas de exclusión social, cultural y económica que dejó la guerra civil y la falta de atención del Estado a las mismas, a una inseguridad pública, en donde el foco de atención de la ciudadanía comienza a volverse tangible en estos grupos de pandillas que ahora se han vuelto un agente capaz de ejercer la violencia de forma organizada y estructurada.

Al convertirse las pandillas en un objetivo tangible de la inseguridad por ejercer el delito como acción social, se construye mediante la opinión pública y la atención mediática una agenda que logra posicionar la delincuencia como un problema de inseguridad pública.

Frente a este panorama, el Estado se ve presionado a incorporar a la agenda pública el problema de la delincuencia y la inseguridad. Atendiendo entonces las exigencias de la ciudadanía, surge la necesidad de diseñar planes de seguridad pública, los cuales partían de una lógica inminentemente punitiva y represiva hacia los sujetos transgresores, con el fin de demostrar la fuerza del Estado ante los sujetos que actúan fuera del marco legal, es decir, mostrar al Estado como una fuerza capaz de combatir de frente la inseguridad pública.

En El Salvador, el problema de la inseguridad pasa concretamente a la agenda pública durante los primeros años del nuevo milenio, y para el 2003, el entonces presidente Francisco Flores anuncia el primer plan nacional de seguridad, denominado "Mano Dura".

La implementación de este primer plan estaba a cargo casi exclusivamente por la Policía Nacional Civil, aunque se coordinaban tareas con la Fuerza Armada y la Fiscalía General de la República. El objetivo principal de este plan era lograr la captura del mayor número de posibles delincuentes pertenecientes a las pandillas, y según el propio documento del plan brindado por la PNC, éste consistía básicamente en la implementación de operativos de captura en sectores estratégicos por el nivel peligrosidad.

Para reforzar el número de capturas llevadas a cabo durante la implementación del plan, se facultó a los policías a capturar bajo sospecha de pertenecer a "asociaciones ilícitas", sin realizar investigaciones previas.

Es durante este año que se da la primera alza significativa de la violencia, reflejada a nivel estadístico en la tasa de homicidios, ascendiendo a 40.5 por cada cien mil habitantes. Además, es importante aclarar que si bien se aumentó el número de capturas, llegando a 19,725 durante el año que estuvo en vigencia el plan, de éstas solo el 5% pasaron a la audiencia inicial para procesarse penalmente, el resto fueron dejados en libertad por falta de pruebas.

Para el 2004, el presidente Antonio Saca anuncia la continuidad del trabajo en seguridad pública mediante la implementación del plan "Súper Mano Dura", que tenía el mismo enfoque represivo de persecución penal pero intensificado, con mayor número de operativos, mayor facultad de la PNC para realizar capturas, y la coordinación con el sistema judicial para reducir el número de capturados dejados en libertad.

A pesar de haberse realizado una solicitud ante la PNC del documento del plan “Súper Mano Dura” o de cualquier documento que respaldó su diseño, la solicitud fue denegada aludiendo que dichos documentos eran inexistentes. Esto implica que el “Súper Mano Dura” fue más bien la implementación de directrices dictadas por Saca y la PNC, y no una política correctamente diseñada y elaborada.

Durante estos planes la principal institución en el trabajo de la seguridad pública era la PNC en conjunto con el presidente, y trabajando de forma articulada a la FGR y FAES, existiendo así apenas un esbozo de un aparato de seguridad pública, sumamente incipiente y cerrado a los sectores de la sociedad civil.

Para el 2009, entra al gobierno por primera vez el partido FMLN. Con este cambio de partido ocurrió también un cambio en la forma en la que el Estado abordaría los temas de seguridad pública. El primero de los cambios, y uno de los más importantes es la formación del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, institución que sería la nueva encargada de dirigir el trabajo de seguridad. Esto buscaba evitar que los esfuerzos del Estado recayeran exclusivamente en la persecución policial, y poder dar un enfoque más integral a esta problemática.

Otro cambio importante, fue que durante el período presidencial de Mauricio Funes (2009-2014) se formaron mesas intersectoriales en las que se abordara la inseguridad como problema público, con el fin de diseñar políticas en las que se tomara en cuenta los aportes de diferentes sectores de la sociedad.

Esta apertura de parte del Estado en el trabajo de seguridad, llevó finalmente a la formación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, integrado por instituciones del Estado, sector privado a través de representación de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, sectores de

la sociedad civil como iglesias, oenegés, y representantes de grupos sociales.

El CNSCC se encargó de diseñar un plan de seguridad nacional llamado “El Salvador Seguro”, que fue retomado y puesto en vigencia en el período presidencial de Sánchez Cerén (2014-2019). Este plan centra el énfasis en el trabajo de prevención en primer lugar, en el de reinserción en segundo, y deja la persecución penal como tercer punto en orden de importancia, por lo que sí hay un cambio importante, al menos a nivel de diseño, respecto a los planes de mano dura.

Si bien con este nuevo plan se priorizaba la prevención sobre la persecución, comenzando el 2016 se presentaron y aprobaron unas disposiciones especiales de seguridad que buscaban reforzar el eje de persecución. Una de estas medidas fue que a partir de su entrada en vigencia, los pandilleros ahora serían catalogados judicialmente como terroristas.

En este marco ha llevado a desarrollar el presente trabajo antropológico, partiendo de la hipótesis de que si bien al entrar al gobierno el FMLN se diseñaron nuevos planes de seguridad, la matriz cultural desde la cual se diseñan estos planes sigue siendo similar a los de los gobiernos anteriores; para dar cuenta de esto, es necesario retomar la propuesta de Feldman, que permite observar que en el aparato de seguridad, a nivel de macroimplementación, las políticas públicas están siendo condicionadas por estructuras políticas más amplias a través las conexiones que se establecen entre funcionarios por la confianza político partidaria y la lealtad en torno a las figuras de jefatura al interior del ministerio.

Para dar cuenta de estos hallazgos y las conclusiones pertinentes es necesario retomar la propuesta metodológica de la antropología de la acción

pública desarrollada por Rodríguez, desde la cual se guio y orientó el trabajo etnográfico central de esta investigación, y que permitió dilucidar lo siguiente.

Partiendo de la perspectiva de “aparato” dada por Feldman (2011), es necesario hacer énfasis en que éste es un constructo complejo de relaciones y conexiones de agentes policéntricos (Rodríguez, 2014a y 2014b), cada uno marcado por discursos divergentes y determinados por elementos culturales (Varela, 1997). Todos estos agentes y discursos convergen en torno a la utopía de la seguridad pública, la cual trasciende todos los niveles y sectores del aparato de seguridad.

Si bien éstos agentes eran al principio pocos, durante el primer período del FMLN en el gobierno, a partir del 2009, el aparato ha pasado por un proceso de complejización en el que se han sumado varios agentes pertenecientes a diferentes sectores (público, privado, organismos internacionales, y sociedad civil).

A nivel de macro-implementación, que dentro del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la confianza y lealtad política opera en tres niveles: de funcionario a funcionario, de funcionario a institución y de institución a institución. Además, limita y condiciona el desarrollo del proceso de las políticas públicas, por lo que en este caso, y dada la situación etnográfica, agrego la categoría de confianza a los indicadores de la matriz cultural, de la que da cuenta Varela, ya que esta categoría se vuelve central en el desarrollo de las actividades de la institución.

Además, siguiendo el modelo marcado para el estudio del proceso de macro-implementación, en el caso del ministerio es claro que el cambio del partido en el gobierno en primer lugar, y el desarrollo de un plan distinto en su diseño a los anteriores, es un cambio bastante drástico y llevado a cabo en poco tiempo, lo que a su vez limita el nivel de acatamiento de los funcionarios

dentro del ministerio, especialmente de aquellos que trabajaban para las instituciones de Estado desde los gobiernos de ARENA:

El bajo nivel de acatamiento puede verse de forma notoria, en las tensiones que existen entre funcionarios y autoridades, como es el caso de PRE-PAZ, al igual que en la desorganización existente para la comunicación entre el ministerio y sus dependencias. Esta falta de comunicación se incrementa cuando las dependencias deben enviar informes para las rendiciones de cuentas a cargo del Ministro y Director Ejecutivo.

Segundo, aunque la prevención social en primer lugar, y la reinserción en segundo, se han convertido ejes transversales para los agentes encargados del diseño de las políticas de seguridad, los agentes que operativizan la implementación de las políticas conservan las directrices culturales y propias del trabajo punitivo. Esto es evidente desde que el propio ministro es quien antes fuera director general de la PNC. Además, que a nivel de micro-implementación, por todas las situaciones expuestas anteriormente, al interior del ministerio el trabajo punitivo es preponderante sobre el preventivo, aun cuando este último según el diseño del plan, debería tener mayor importancia.

A nivel de micro-implementación, las medidas preventivas si bien son llevadas a cabo a través de programas desarrollados en los municipios priorizados, debido al control de las agencias que financian los programas, se da mayor prioridad a la construcción de infraestructura para el sano esparcimiento de los jóvenes, partiendo de una interpretación (conocimiento) en la que se considera a la violencia como consecuencia del ocio mal orientado de los jóvenes, y al brindarles espacios seguros como canchas y complejos deportivos, se debilitarán los grupos de pandillas (utopías).

Además, esto lleva a su vez a que los programas que se diseñan para el área de prevención vayan más enfocados a revertir las expresiones tangibles de la inseguridad y no sus causas estructurales.

Además, si bien en el diseño original la prevención era el eje más importante, todas las situaciones anteriores llevaron a una implementación débil de la prevención y esto sumado a las disposiciones especiales de seguridad, han hecho que la micro-implementación de las políticas de seguridad sean mucho más fuertes en la persecución penal, manteniendo en este nivel de implementación una similitud con los planes de gobiernos anteriores.

Hay que dejar claro entonces que la atención del Estado a la seguridad, formal y organizacionalmente está atendiendo al plan “El Salvador Seguro”, como máxima política pública de seguridad, y las medidas y programas desarrolladas parecen estar respondiendo a éstas.

Sin embargo, la lógica que priva y determina el trabajo al interior de las instituciones, obedece a otros principios como la confianza en términos de lealtad en las relaciones y conexiones en la macro-implementación, así como a los dispositivos discursivos de los gobiernos locales, pero principalmente de los organismos de cooperación internacional ya que son quienes financian los programas en el marco de la política de seguridad en el nivel de la micro-implementación.

Esto da como resultado políticas públicas diseñadas bajo una matriz cultural parcialmente diferenciada a la de anteriores gobiernos, pero con una implementación fuerte en la represión y débil en la prevención. En ese sentido se comprueba parcialmente la hipótesis central de este trabajo.

Ante esta realidad empírica y etnográfica, se puede concluir que el Estado, mediante la implementación fuerte en la represión punitiva del delito, se ha orientado con sus planes de seguridad a perseguir a determinados sectores

sociales en los cuales surgen los grupos de pandillas, sectores en exclusión, marginalidad, con un alto índice de pobreza y peligrosidad.

Los esfuerzos del Estado entonces están concentrados en capturar a los sujetos que transgreden la ley y amenazan la tranquilidad y seguridad de la ciudadanía, y no en disminuir la brecha de exclusión y marginalidad, la violencia estructural y económica a la que están sometidos estos sectores sociales, combatiendo así las consecuencias de la violencia estructural pero no sus causas.

Restando prioridad a la solución de estos problemas estructurales, el Estado expone a la “muerte simbólica” a estos sectores, justificándose así en fortalecer el trabajo punitivo en contra de los delincuentes, atendiendo a exigencias de la opinión pública que pide medidas efectivas y de corto plazo en seguridad pública.

Retomando la propuesta analítica de Foucault, se puede ver entonces cómo en una realidad empírica se encuentra operando su concepto de racismo de Estado, en la medida en que estos sectores se ven como un “subgrupo” externo e inferior a la ciudadanía, a la cual por amenazar la seguridad y tranquilidad de la misma, socavando la autoridad del gobierno, es decir, poniendo en riesgo la razón de Estado, se le decide perseguir, segregar, disminuir en derechos, no atender, y en el caso de los criminales, castigar, operando aquí el “crimen de Estado”

Esto se manifiesta desde situaciones cotidianas y asimiladas como normales por la población, como el hecho de que la policía detenga, cuestione y registre a jóvenes de sexo masculino y con apariencia de pertenecer a un sector de marginalidad, hasta en situaciones judiciales como catalogar a los pandilleros como terroristas, fuera de la ciudadanía del Estado. Todo esto opera en aras de garantizar la seguridad y vida de los ciudadanos, manteniendo en funcionamiento el paradigma del biopoder.

Es así como el propio Estado, a través de sus planes de seguridad pública, genera ciertas condiciones de exclusión que propician la reproducción de delincuentes como agentes sociales, es decir, es el Estado mismo con las políticas que estaban destinadas a combatir la delincuencia el que, en parte, reproduce y exagera, los procesos de inseguridad pública.

Antes de finalizar, es necesario realizar dos aclaraciones. La primera es que con lo planteado anteriormente no se busca disminuir la responsabilidad y culpabilidad de los grupos delictivos, sino solamente dar cuenta de la complejidad del fenómeno y los agentes que se ven involucrados. La segunda es que se entiende que el Estado tiene limitaciones y no puede acabar con todos los problemas de exclusión social y marginalidad económica, sin embargo, es necesario que las políticas de seguridad vayan orientadas a comprender y combatir las causas estructurales de la inseguridad mediante el trabajo coordinado con las diferentes áreas de las esferas públicas.

ANEXOS

1. PLAN MANO DURA 2003
2. SOLICITUD PNC/UAIP/451/2016
3. RESPUESTA DE PNC POR DOCUMENTOS QUE RESPALDEN LOS PLANES MANO DURA
4. PRESUPUESTO ESTIMADO EN EL PLAN “EL SALVADOR SEGURO”

11-1992, 11-11-2003
del Plan Mano Dura 2003

Anexo 1
Plan Mano Dura 2003

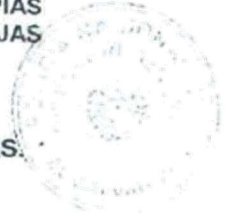
9402



POLICÍA NACIONAL CIVIL

**PLAN PARTICULAR
DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL
CONTRA LAS PANDILLAS**

2003

~~SECRETO~~COPIA No. ___ DE ___ COPIAS
HOJA No. ___ DE ___ HOJAS**PLAN PARTICULAR DE LA POLICIA NACIONAL CIVIL CONTRA LAS PANDILLAS.****I. ANTECEDENTES.**

En los últimos años se ha trabajado en el área de prevención y represión en todo el territorio nacional, a fin de hacer énfasis en la disminución de los delitos de vida y patrimoniales sobre todo en el delito de Homicidio.

Además se han implementado diferentes Planes como: PIP COM, PLAN SEGURIDAD CIUDADANA, PLAN BUS, PLAN ESCUELAS SEGURAS, PLAN CERO TOLERANCIA, PLAN BLOQUEO, PLAN CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO, entre otros.

Y como parte de apoyo a las Divisiones Regionales de Seguridad Pública e Investigaciones, se implementara un esfuerzo en contra del accionar de las pandillas en diferentes sectores a nivel nacional, con el apoyo de la Fuerza Armada de El Salvador, dentro del cumplimiento al Decreto Ejecutivo No. 226.

II. MISION

La Policía Nacional Civil, a través de una fuerza conjunta compuesta por elementos policiales y miembros de la Fuerza Armada, desarrollara actividades preventivas y represivas en contra del accionar de las pandillas en diferentes sectores de nuestro país, todo con el ánimo de garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad de la población Salvadoreña. (Ver Anexo "A". Situación Delincuencial)

III. VALORACIÓN DEL EVENTO.**a) Situación real.****1. Hipótesis más probable.**

- Que debido a las acciones que se implementaran, se reduzcan en un mayor porcentaje los índices delictivos provocados por las diferentes pandillas.
- Que debido al incremento de la presencia de Policía y Fuerza Armada, las pandillas se desplacen a otros sectores.
- Que la población en general se pronuncie a favor de esta medida.

SECRETO

SECRETO**COPIA No. ___ DE ___ COPIAS**
HOJA No. ___ DE ___ HOJAS**2. Hipótesis más peligrosa.**

- Que al momento de intervenir en un acto puramente delincencial provocado por las pandillas, se atente contra la vida e integridad de cualquier miembro de las fuerzas de tarea.
- Que los líderes de las pandillas den instrucciones a sus miembros de atentar en contra de aquellos pandilleros, que se trasladen a su zona delincencial.
- Que algunos de los sectores de la sociedad se opongan a ésta medida.

IV. OBJETIVOS.

- Continuar con la disminución de la incidencia delincencial provocada por los pandilleros.
- Reforzar el trabajo policial en las áreas de prevención y represión que cada Unidad tiene en su jurisdicción.
- Buscar mayor contacto ciudadano.
- Garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad ciudadana.
- Mantener presencia permanente en los sectores señalados a fin de consolidarlos.
- Captura de líderes y miembros de pandillas.
- Generar confianza de seguridad en la población.

V. MEDIOS.**A- Humanos.**

- De acuerdo a la plantilla con la que cuenta cada Unidad Policial. 225 Elementos Policiales.

B- Materiales.

- De acuerdo a la asignación con la que cuenta cada Unidad Policial.
- Se implementará el Régimen de Disponibilidad (Art. 16 Ley Org. PNC)
- Se solicitará un refuerzo al presupuesto para Logística y Régimen de Disponibilidad (para lavado, planchado y alimentación).

SECRETO

SECRETO

COPIA No. ___ DE ___ COPIAS
HOJA No. ___ DE ___ HOJAS**APOYO A PRESUPUESTO MENSUAL**

Personal	Régimen de Disponibilidad	Logística	Total
114	8,500.00	15,000.00	23,500.00

VI. CONDICIONES DE EJECUCIÓN.

- a. El Señor Subdirector General de la Policía Nacional Civil coordinará con:
 - Fuerza Armada de El Salvador
 - Fiscalía General de la República
 - Tribunales de Justicia
 - Procuraduría General de la República
 - Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
 - Medios de Comunicación
- b. El Jefe de la Operación Conjunta será el responsable de materializar con las Unidades de la Policía el cumplimiento del presente plan.
- c. Los Jefes de las Divisiones Regionales organizarán Fuerzas de Tareas Conjuntas, con miembros de la Fuerza Armada, a fin de trabajar en las comunidades de mayor incidencia de pandillas. En primera fase. (Ver Anexo "B". Organización de las fuerzas de tareas)
- d. Los Jefes de las Divisiones Regionales serán los responsables de supervisar las misiones específicas en los sectores bajo su jurisdicción
- e. Cualquier consulta sobre el presente plan deberá realizarse al Señor Subdirector General.
- f. Todo pandillero que fuese detenido será remitido a la UDIN de la jurisdicción.
- g. Cada Jefe de Delegación será el responsable de designar un Señor Oficial del nivel Ejecutivo bajo su mando para la ejecución y coordinación en su sector de responsabilidad.
- h. La Unidad de Emergencia 911 se mantendrá realizando los patrullajes de acuerdo a su planificación particular y en apoyo a las fuerzas de tareas a orden.

VII. OPERATIVIDAD.

- a. El Jefe de la Operación Conjunta, será el responsable de darle seguimiento a los resultados del presente plan e informar al Señor Subdirector General.
- b. El presente plan se desarrollará en diferentes fases.

SECRETO

SECRETO

COPIA No. ___ DE ___ COPIAS
HOJA No. ___ DE ___ HOJAS**1ª. Fase**

A desarrollarse en los departamentos de San Salvador, La Libertad y diferentes puntos a nivel nacional, a partir de las 1800 hrs. Del 23 de Julio del 2003 hasta segunda orden.

- Los Jefes de las Divisiones Regionales Metropolitana y Central de Seguridad Pública, serán los responsables de organizar las Fuerzas de Tareas Conjuntas en las Delegaciones de San Salvador Centro, Ciudad Delgado, Soyapango, La Libertad Norte, San Salvador Norte, San Salvador Sur, respectivamente. (Ver Anexo "C". Sectores a Trabajar y Tareas a Realizar)

- **Misiones a las Unidades Subordinadas.**

- 1) **Subdirección de Áreas Especializadas Operativas e Investigaciones.**

En conjunto con el CEAT conformarán la Fuerza de Tarea "Escorpión", a fin de capturar líderes y pandilleros que hayan cometido delitos a nivel nacional.

- 2) **Subdirección de Seguridad Pública**

A través de sus Divisiones y Delegaciones efectuará las siguientes misiones:

Región Metropolitana de Seguridad Pública.

Delegación San Salvador Centro

Efectúe operaciones Antidelincuenciales contra integrantes de pandillas (maras MS, M-18, Mao-Mao y otras), con el apoyo de la Brigada Especial de Seguridad Militar (BESM), a partir del JUL003 hasta segunda orden, en el sector de trabajo "ISLA" para capturar a sus integrantes, desintegrar sus estructuras organizativas y ejercer control de las áreas en donde hay presencia permanente de este tipo de grupos, a fin de garantizar el orden y la seguridad a la población en general. (Ver Anexo "C". Sectores a Trabajar y Tareas a Realizar).

Delegación Ciudad Delgado

Efectúe operaciones Antidelincuenciales contra integrantes de pandillas (maras MS, M-18, Mao-Mao y otras), con el apoyo de la Comando de Apoyo de Transmisiones (CATFA), a partir del JUL003 hasta segunda orden, en el sector de trabajo "PALECA" para capturar a sus integrantes, desintegrar sus estructuras organizativas y ejercer control de las áreas en donde hay presencia permanente de este tipo de grupos, a fin de garantizar el orden y la seguridad a la población en

SECRETO

SECRETO

COPIA No. ___ DE ___ COPIAS
HOJA No. ___ DE ___ HOJAS

general. (Ver Anexo "C". Sectores a Trabajar y Tareas a Realizar).

Delegación Soyapango

Efectúe operaciones Antidelincuenciales contra integrantes de pandillas (maras MS, M-18, Mao-Mao y otras), con el apoyo del Comando de Fuerzas Especiales (CFE), a partir del JUL003 hasta segunda orden, en el sector de trabajo "VOLCAN 1" para capturar a sus integrantes, desintegrar sus estructuras organizativas y ejercer control de las áreas en donde hay presencia permanente de este tipo de grupos, a fin de garantizar el orden y la seguridad a la población en general. (Ver Anexo "C". Sectores a Trabajar y Tareas a Realizar).

Región Central de Seguridad Pública

Delegación San Salvador Sur

Efectúe operaciones Antidelincuenciales contra integrantes de pandillas (maras MS, M-18, Mao-Mao y otras), con el apoyo del Comando de Fuerzas Especiales (CFE), a partir del JUL003 hasta segunda orden, en el sector de trabajo "VOLCAN 2" para capturar a sus integrantes, desintegrar sus estructuras organizativas y ejercer control de las áreas en donde hay presencia permanente de este tipo de grupos, a fin de garantizar el orden y la seguridad a la población en general. (Ver Anexo "C". Sectores a Trabajar y Tareas a Realizar).

Delegación San Salvador Norte

Efectúe operaciones Antidelincuenciales contra integrantes de pandillas (maras MS, M-18, Mao-Mao y otras), con el apoyo de la 4ª. Brigada de Infantería, a partir del JUL003 hasta segunda orden, en el sector de trabajo "OREON 1" para capturar a sus integrantes, desintegrar sus estructuras organizativas y ejercer control de las áreas en donde hay presencia permanente de este tipo de grupos, a fin de garantizar el orden y la seguridad a la población en general. (Ver Anexo "C". Sectores a Trabajar y Tareas a Realizar).

Delegación La Libertad Norte

Efectúe operaciones Antidelincuenciales contra integrantes de pandillas (maras MS, M-18, Mao-Mao y otras), con el apoyo de la 4ª. Brigada de Infantería, a partir del JUL003 hasta segunda orden, en el sector de trabajo "OREON 2" para capturar a sus integrantes, desintegrar sus estructuras organizativas y ejercer control de las áreas en donde hay presencia permanente de este

SECRETO

SECRETO

COPIA No. ___ DE ___ COPIAS
HOJA No. ___ DE ___ HOJAS

tipo de grupos, a fin de garantizar el orden y la seguridad a la población en general. (Ver Anexo "C". Sectores a Trabajar y Tareas a Realizar).

Subdirección de Investigaciones y Fiscalía

A través de sus Divisiones Regionales de Investigaciones a nivel nacional efectuará las siguientes misiones:

Realizarán investigaciones y operaciones a nivel nacional en contra de las pandillas (clikas), a fin de capturar a sus miembros, previa coordinación con la Fiscalía General. (Ver Anexo "D", Casos Remitidos a la Fiscalía General).

El Jefe del Centro de Inteligencia Policial

Será el responsable de reactivar sus fuentes de búsqueda de información a fin de mantener actualizados los análisis de las diferentes acciones realizadas por las pandillas e informar al Jefe de la Operación Conjunta de los resultados obtenidos.

El Inspector General de la Policía Nacional Civil

Por medio de sus Unidades supervisará el desarrollo del presente plan e informará cada 72 hrs. de los avances obtenidos

2ª. Fase

Consolidación de las comunidades controladas en la fase I, además del control de 9 municipios más a nivel nacional, afectados por la incidencia delincriminal de las pandillas.

Otras fases

Se dará a conocer oportunamente a las unidades involucradas.

VIII. RESPONSABLES DEL SERVICIO.

- a) El señor Subdirector General.
Será el Mando estratégico del presente plan particular.
- b) Los señores jefes de las diferentes divisiones regionales de seguridad pública, serán responsables de supervisar y verificar el estricto cumplimiento del presente plan cuando este se realice en la jurisdicción de su responsabilidad.
- c) El responsable de ejecutar el presente plan será el Sr. Subcomisionado Víctor Manuel Rodríguez Peraza y dos Sres. oficiales del nivel ejecutivo.

IX. CALENDARIO.

El presente plan entrara en vigencia a partir de las 1800 horas del día 23 de julio del 2003, hasta segunda orden.

SECRETO



X. COMUNICACIONES.

La División de Informática y Telecomunicaciones proveerá de los radios, teléfonos fijos y fax al jefe de la Operación Conjunta para el cumplimiento del presente plan. (Ver Anexo "D". Red de Comunicaciones)

XI. ANEXOS.

- A. Situación Delincuencial
- B. Organización de las Fuerzas de Tarea.
- C. Sectores de Trabajo y Tareas a Realizar.
- D. Casos Pendientes por la Fiscalía
- E. Red de Comunicaciones.

ELABORADO.



Redy Baltazar González R.
Subdirector General PNC



Victor Manuel Rodríguez Peraza.
Jefe de la Operación Conjunta.

Cúmplase:



Comisionado Ricardo Menesses Orellana.
Director General.

Anexo 2.

Solicitud PNC/UAIP/451/2016



POLICIA NACIONAL CIVIL
UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA



RESOLUCION DE RESPUESTA A SOLICITUD PNC/UAIP/451/2016.

EN LA UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL, UBICADA EN EL NÚMERO CUARENTA Y DOS DE LA SEXTA CALLE ORIENTE, ENTRE OCTAVA Y DÉCIMA AVENIDA SUR, BARRIO LA VEGA, SAN SALVADOR, A LAS OCHO HORAS DEL DÍA CATORCE DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISEIS. Habiendo recibido la solicitud de forma electrónica por el ciudadano OSCAR ROBERTO MAGAÑA RIVERA, se analizó y determinó que el referido documento reunía los requisitos establecidos en el artículo sesenta y seis de la Ley de Acceso a la Información Pública, por lo que fue admitido y registrado con el número de referencia PNC/UAIP/451/2016.

INFORMACION SOLICITADA:

- Documentos que respalden los procesos de diseño de los planes de Seguridad mano dura y súper mano dura.

En base a lo establecido en el Artículo cincuenta y cinco del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, se procedió a solicitar a la Unidad Administrativa correspondiente (Subdirección General) habiendo recibido memorándum No. DG/SDG/6525/2016, de fecha 12 de septiembre de 2016, suscrito por señor Comisionado Cesar Baldemar Flores Murillo Subdirector General, dirigido al señor Comisionado Raul Ernesto Ortiz Mancía, Oficial de Información, en el cual hace constar que no cuenta con la información solicitada, en consecuencia en base a lo establecido en los artículos 71, 72, y 73 de la Ley de

POLICIA NACIONAL CIVIL
UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA

Acceso a la Información Pública, RESUELVO denegar la información por inexistente y agrego a la presente copia del referido documento.

De conformidad a lo señalado en el Artículo 72 de la Ley de Acceso a la información Pública, se informa al peticionario que dispone del recurso de apelación de la presente resolución, el cual puede interponer ante el Instituto de Acceso a la Información Pública o en esta Unidad.

No habiendo más que hacer constar firmo y sello la presente resolución la cual es notificada al solicitante a través de su correo electrónico.



COMISIONADO PAUL ERNESTO ORTIZ MANCÍA
OFICIA DE INFORMACIÓN.

REOM/elaj.

Anexo 3.**Respuesta de PNC por documentos que respalden los planes mano dura**

POLICIA NACIONAL CIVIL
SUBDIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

**MEMORANDUM N°SDSP/01564/2016**

PARA : **COMISIONADO. CESAR BALDEMAR FLORES MURILLO**
Subdirector General.

DE : **COMISIONADO. PABLO DE JESUS ESCOBAR BAÑOS**
Subdirector de Seguridad Pública

ASUNTO : **Informando**

FECHA : **San Salvador, 09 de SEPTIEMBRE de 2016**



Respetuosamente por este medio, y atendiendo instrucción girada por su persona en memorando DG/SDG 6163, en el cual solicita se verifique en los archivos de esta Subdirección o se recabe información que respalde los procesos de diseño de los Planes de Seguridad Mano Dura y Super Mano Dura.

Al respecto hago de su conocimiento que habiendo sido revisados los archivos que para tal efecto lleva esta Subdirección; los documentos antes referidos y solicitados en su memorando no fueron encontrados; cabe señalar que al Subdirector de Seguridad Pública de esa época según consta en memorando 001497 de fecha 18 de julio de 2014 suscrito por el mismo, también le fue solicitada la misma documentación, quien informó en el referido memorando que dichos documentos tampoco fueron encontrados en los archivos que esta Subdirección llevaba en esa época. Sin embargo es importante aclarar en relación a lo solicitado, que consta en memorando N° 322/2014 de fecha 21 de Julio del año 2014 que el Jefe del Centro de Operaciones y Servicios Central de esa época remitió al actual oficial de información, copia del Plan Mano Dura 2003 a excepción del Plan Super Mano Dura 2004 en virtud que tampoco fue encontrado en esa época.

Sin más sobre el particular,
Atentamente.



Anexo 4.
Presupuesto estimado en el plan “El Salvador Seguro”

CONCEPTO	MONTO ESTIMADO PARA 5 AÑOS (EN MILLONES DE DÓLARES US\$)
Eje 1. Prevención de la violencia	1550
Eje 2. Persecución penal	155
Eje 3. Rehabilitación y reinserción	180
Eje 4. Atención y protección de víctimas	100
Eje 5. Fortalecimiento institucional	95
Funcionamiento, comunicaciones y rendición de cuentas	20
TOTAL	2100

Fuente: Documento “El Salvador Seguro”

**SEGUNDA PARTE
INSTRUMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN DEL PROCESO
DE GRADO, 2017**

PLAN DE LA INVESTIGACIÓN DEL PROCESO DE GRADO, 2017.

**PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN “ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DEL
PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD DESDE EL
APARATO DE SEGURIDAD PÚBLICA”**

RESPONSABLE DE LA INVESTIGACIÓN Y TRIBUNAL CALIFICADOR

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES
“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”
Sentir y Actuar con las Ciencias Sociales**



PLAN DE INVESTIGACIÓN EN PROCESO DE GRADO- 2017

PRESENTADO POR

CARNÉT

MAGAÑA RIVERA, OSCAR ROBERTO

MR12009

**PLANIFICACIÓN ELABORADA POR UN ESTUDIANTE EGRESADO DE LA
CARRERA DE LICENCIATURA EN ANTROPOLOGÍA SOCIOCULTURAL,
PARA LA UNIDAD DE PROCESOS DE GRADO CICLO I 2017**

**Dr. Luis Rodríguez Castillo
DOCENTE ASESOR/A
Lic. Juan Francisco Serarols Rodas
COORDINADOR DE PROCESOS DE GRADO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA FEBRERO DE 2017
SAN SALVADOR, EL SALVADOR**

ÍNDICE

	PÀGINAS
INTRODUCCIÒN.....	127
1. DESCRIPCIÒN DEL PROCESO DE GRADO.....	128
1.1. ORGANIZACIÒN Y REQUISITOS.....	128
1.2. PRODUCTOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÒN..	128
1.3. ADMINISTRACION Y EVALUACION DEL PROCESO DE GRADO.....	128
2. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÌFICOS	129
2.1. OBJETIVOS GENERALES.....	129
2.2. OBJETIVOS ESPECÌFICOS.....	129
3. ACTIVIDADES Y METAS.....	130
3.1. ACTIVIDADES.....	130
3.2. METAS.....	130
4. ESTRATEGIAS DE TRABAJO PARA LA INVESTIGACIÒN...	131
4.1. ORGANIZACIÒN DEL GRUPO DE INVESTIGACIÒN Y ASESORIAS.....	131
4.2. METODOLOGÌA SELECCIONADA PARA EL ESTUDIO E INFORMATES.....	131
4.3. ENTREGA DE LOS DOCUMENTOS, SOCIALIZACION Y DEFENSA, RESULTADOS DE INVESTIGACIÒN.....	131
5. POLITICAS INSTITUCIONALES Y DE GRUPO DE INVESTIGACIÒN.....	132
5.1. POLITICAS INSTITUCIONALES.....	132
5.2. POLITICAS DE GRUPO DE INVESTIGACIÒN.....	132
6. RECURSOS HUMANOS, MATERIAL – FINANCIERO Y DE TIEMPO.....	133
6.1. RECURSOS HUMANOS.....	133
6.2. RECURSOS MATERIALES.....	133
6.3. RECURSOS FINANCIEROS.....	133
6.4. RECURSO TIEMPO Y SUS ETAPAS.....	133
ANEXOS	135
1. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PARA LA INVESTIGACIÒN EN PROCESO DE GRADO - 2015.....	136
2. PRESUPUESTO PARA LA INVESTIGACIÒN 2015.....	137

INTRODUCCIÓN

La presente planificación está elaborada por un estudiante egresado de la Escuela de Ciencias Sociales “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”, en Facultad de Ciencias y Humanidades, de la Universidad de El Salvador, inscritos en el proceso de grado del ciclo I del 2017, como uno de los requisitos del “Reglamento General de Procesos de Graduación de la Universidad de El Salvador” para optar al grado de Licenciado en Antropología Sociocultural.

La planificación se titula: Plan de Trabajo en Proceso de Grado 2017 , donde se journaliza las actividades que se realizaran durante la investigación.

El objetivo que se pretende es establecer y determinar las etapas y fases durante todo el proceso de grado, desde su inicio hasta su finalización, para culminar la investigación, y así lograr los objetivos y metas propuestos.

La importancia de ésta planificación radica en su funcionamiento como instrumento técnico-administrativo que guía y orienta el proceso de grado sobre la temática seleccionada en ésta investigación.

El contenido de este documento comprende lo siguiente: 1. Descripción del Proceso de Grado en el cual se dará un esbozo de cómo se encuentra estructurado dicho proceso; 2. Objetivos Generales y Específicos respecto a este plan de trabajo y lo que se busca lograr con la investigación 3. Actividades Y Metas que consisten en los puntos sistematizados que darán forma a la presente investigación, 4. Estrategias seguidas para la obtención de los resultados esperados 5. Las políticas del Proceso de Grado 6. La descripción de los recursos obtenidos y 7. Una descripción de la forma de evaluación

La metodología utilizada en la elaboración del presente documento fue: la recopilación de la normativa universitaria encargada de regular el Proceso de Grado y su respectiva Investigación, así como la asesoría con el Docente Asesor, y la tutoría del Coordinador General de Proceso de Grado.

1. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE GRADO

1.1. ORGANIZACIÓN Y REQUISITOS

- 1.1.1. Para realizar la investigación, el estudiante realizará un plan y proyecto de investigación, posteriormente se encargará de realizar la construcción teórico-metodológica que usará como guía, un período de trabajo de campo donde se recogerá información etnográfica y documental, y la elaboración de un informe final de investigación y la presentación y defensa de resultados.
- 1.1.2. Para inscribirse en el proceso de grado, el estudiante deberá contar con su respectiva Carta de Egresado, Inscribirse en la administración académica de la Facultad, Cumplir con la Normativa Universitaria; escolaridad, entrega de documentos pertinentes, y la asignación de un Docente Asesor.
- 1.1.3. La investigación de Proceso de Grado será realizada por el estudiante Oscar Roberto Magaña Rivera de la Licenciatura en Antropología Sociocultural, bajo la orientación del docente asesor Dr. Luis Rodríguez Castillo.
- 1.1.4. La presente investigación se desarrollará en el transcurso de un año, siendo éste prorrogable si el estudiante y el asesor así lo consideran pertinente debido al trabajo en alguna de las fases del proceso, para lo cual se deberá seguir el trámite de prórroga dado por la administración académica.

1.2. PRODUCTOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

- 1.2.1. Al finalizar el proceso de investigación, el estudiante inscrito en el Proceso de Grado deberá elaborar y presentar un Informe Final de Resultados, el cual deberá ser expuesto y defendido frente a un jurado calificador y público asistente.
- 1.2.2. La investigación desarrollada será de tipo cualitativa y responderá a las características de la investigación etnográfica, en la cual se recopilará la información mediante trabajo de campo directo y fuentes documentales y será contrastada con un marco teórico-metodológico definido.
- 1.2.3. La investigación del Proceso de Grado se desarrollará de forma individual, siendo inscrita por un único estudiante.

1.3. ADMINISTRACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROCESO DE GRADO

Según el “Reglamento de la Gestión Académico-Administrativa

de la UES”, tiene por finalidad normar y garantizar la calidad académica con los siguientes participantes:

- 1.3.1. Docente Asesor
Dr. Luis Rodríguez Castillo, quien se encargará de orientar mediante asesorías programadas el proceso de la Investigación realizada por el estudiante.
- 1.3.2. Coordinador General de Procesos de Graduación de la Escuela de Ciencias Sociales
Lic. Juan Francisco Serarols Rodas, quien se encargará de acompañar y supervisar el Proceso de Grado.
- 1.3.3. Estudiante egresado de la Carrera Licenciatura en Antropología Sociocultural
Oscar Roberto Magaña Rivera, quien se encargará de desarrollar la investigación mediante la recopilación de información y elaboración de un Informe Final de Investigación, la presentación del mismo, y la elaboración de cualquier otro documento requerido.
- 1.3.4. El Tribunal Calificador del Informe Final
Compuesto por el Docente Asesor y tres miembros adicionales, dos de los cuales serán docentes que cumplirán la función de lectores, y el Coordinador General de Procesos de Grado.

2. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Indagar y desarrollar una investigación cualitativa con base al Método Etnográfico, con el interés de descubrir y analizar cuáles son las causas de la ineficacia de las políticas públicas de seguridad implementadas por el aparato de seguridad pública en El Salvador.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Construir una historización del problema de la inseguridad y la acción pública en torno a éste desde el plan Mano Dura.

Identificar los indicadores culturales que han determinado a las políticas públicas de seguridad en El Salvador.

Contrastar los indicadores culturales de cambio y continuidad en la estrategia de seguridad en los gobiernos del FMLN con los dos últimos gobiernos de ARENA.y profundizar sobre la entrevista focalizada.

3. ACTIVIDADES Y METAS

3.1. ACTIVIDADES

Elaboración y entrega de documento de propuesta de Perfil de tema de investigación.

Asesorías programadas, reuniones con la Coordinadora General de Procesos de Graduación y Docente Asesor/a.

Presentación y Socialización del Reglamento Interno del Seminario de Graduación y Plan de Trabajo a participantes del Seminario de Investigación.

Elaboración y revisión de instrumentos para recolección de datos.

Realizar gestiones y contactos con informantes claves, para crear las mejores condiciones para la realización de las entrevistas.

Presentar a la Coordinación General de Procesos de Graduación los documentos de planificación: Plan de Trabajo, Reglamento interno, y Protocolo de Investigación.

Construir los avances de los capítulos a partir de ordenar y clasificar la información recolectada, utilizar programa cualitativo y categorizar los datos, hacer los análisis y presentar la primera versión de los resultados.

Incorporar observaciones al documento final y entrega, preparar la logística de exposición y defensa de los resultados de la investigación.

Redactar el documento del Informe Final con las observaciones del tribunal, presentar los documentos a las instancias establecidas y finalizar el proceso.

3.2. METAS

3.2.1. Presentar el Perfil de Investigación del Proceso de Grado en el periodo del 15 de enero al 28 de febrero de 2017.

3.2.2. Reuniones de grupos de estudiantes en Proceso de Grado en el periodo de 15 de febrero al 19 de agosto de 2017.

3.2.3. Presentar a la Coordinadora General y a los Docentes Asesores

los documentos de Planificación de la investigación en el periodo de 23 de febrero al 15 de marzo de 2017.

- 3.2.4. Contactar a informantes claves y fuentes colaterales, utilizando las técnicas seleccionadas, en el periodo del 16 de marzo al 31 de julio de 2017.
- 3.2.5. Ejecutar los Protocolos en el trabajo de campo y la transcripción de avances en el periodo del 16 de marzo al 31 de julio de 2017.
- 3.2.6. Elaborar y entregar tres avances de los capítulos del Informe de Investigación: en el periodo del 25 de marzo al 31 de agosto de 2017.
- 3.2.7. Revisar e incorporar las observaciones a los capítulos para redacción de los Informes de Investigación, en el periodo del 25 de agosto al 15 de septiembre de 2017.
- 3.2.8. Entregar a Coordinadora General cuatro documentos del Informe Final completos para el Tribunal Calificador en el periodo del 1 al 15 de septiembre de 2017.
- 3.2.9. Presentar los 3 Informes Finales de Investigación empastados con observaciones incorporadas en el periodo del 16 al 20 de septiembre de 2017.

4. ESTRATEGIAS DE TRABAJO PARA LA INVESTIGACIÓN*

- 4.1. ORGANIZACIÓN DEL GRUPO DE INVESTIGACION...
Al ser la investigación de carácter individual, todos los roles y funciones recaerán sobre el estudiante inscrito, quien se encargará de recopilar la información de campo al igual que la documental, y realizar los documentos requeridos durante el Proceso de Grado.
- 4.2. ASESORIA PERMANENTE PARA EL PROCESO...
Durante el desarrollo de la investigación, el estudiante estará permanente asesorado por el Docente Tutor, mediante la programación de asesorías determinadas, al igual que la solicitud de asesorías extras cuando el estudiante o el docente lo consideren pertinente.
- 4.3. METODOLOGIA SELECCIONADA PARA EL ESTUDIO...
La investigación se desarrollará mediante trabajo etnográfico, el cual implica la planificación de trabajo de campo prolongado en las instituciones y agencias relevantes para el estudio, así como la

búsqueda de información bibliográfica y documental que aporten elementos a la construcción del mismo.

4.4. INVOLUCRAMIENTO CON SECTORES E INSTITUCIONES

Para la recopilación de la información, el estudiante se abocará a aquellas instituciones que considere oportunas y relevantes en materia de políticas públicas de seguridad, identificándose adecuadamente como estudiante egresado inscrito en Proceso de Grado.

4.5. PRESENTAR LOS DOCUMENTOS Y SOCIALIZACIÓN DE LOS RESULTADOS EN FECHA PROGRAMADA...

Una vez terminado el proceso de investigación, el estudiante se encargará de realizar un Informe Final de Resultados en el cual dará cuenta de todo el proceso, así como de la información obtenida, la metodología utilizada y los resultados obtenidos, el cual además de ser presentado de forma escrita deberá ser expuesto y defendido.

5. POLITICAS INSTITUCIONALES Y GRUPO DE INVESTIGACIÓN

5.1. POLITICAS INSTITUCIONALES

- 5.1.1. La investigación será orientada con base al Reglamento de la Gestión Académico-Administrativa de la Universidad de El Salvador.
- 5.1.2. Se cumplirá con la normativa de la Facultad de Ciencias y Humanidades, la Administración Académica y de la Escuela de Ciencias Sociales.
- 5.1.3. Se presentará a las Bibliotecas y a la Escuela de Ciencias Sociales los ejemplares como producto de la investigación debidamente empastados y acorde con los formatos solicitados.

5.2. POLITICAS DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN

- 5.2.1. El grupo de investigación deberá cumplir con la Normativa Universitaria.
- 5.2.2. El Grupo de Investigación deberá cumplir con la planificación presentada en la Escuela de Ciencias Sociales.
- 5.2.3. El estudiante egresado en el proceso de investigación deberá tener un acercamiento según la planificación con el Docente Asesor.

- 5.2.4. El grupo de Investigación presentará los documentos de planificación en las fechas establecidas, o pedirá oportunamente una prórroga justificando las razones de la misma.
- 5.2.5. El investigador presentará el documento final de la investigación con las observaciones incorporadas y según la normativa del Reglamento mencionado.
- 5.2.6 El grupo de investigación deberá cumplir con las normas, criterios y formatos según las guías e instructivos para la presentación de los documentos.

6. RECURSOS HUMANOS, MATERIAL-FINANCIERO Y TIEMPO

6.1. RECURSOS HUMANOS

El estudiante egresado realizando su Proceso de Grado en Licenciatura en Antropología Sociocultural.

Un Docente Asesor del proceso de investigación, asignado por la Escuela de Ciencias Sociales "*Licenciado Gerardo Iraheta Rosales*" de la Universidad de El Salvador

6.2. RECURSOS MATERIALES

Todo el material de papelería se necesitará en los grupos que están realizando la investigación para elaborar los documentos de planificación, instrumentos para recolectar información, los avances de los capítulos y la redacción de los resultados de la investigación. (Véase anexo N° 1 Presupuesto)

6.3. RECURSOS FINANCIEROS

Serán proporcionados por los/as estudiantes realizando el proceso de grado, con el aporte de los padres de familia. (Véase anexo N° 2 Presupuesto)

6.4. RECURSO TIEMPO

El tiempo en el que se realizará la investigación será durante el proceso establecido por la Escuela de Ciencias Sociales y acordado por las estudiantes, el cual consta de seis meses, a partir de la fecha de inscripción del proceso que comprende de febrero a agosto del 2017, prorrogables en caso de la que investigación así lo requiera.

La investigación se desarrollará en tres fases, las cuales comprenderán la totalidad de actividades a realizar. (Véase anexo N° 2 Cronograma, pagina N° x)

7. EVALUACIÓN

Para la evaluación de actividades de los(as) estudiantes se tomara en cuenta:

- 7.2.1. La **planificación** que corresponde a un 20% (Plan, Diagnóstico y Protocolo o Plan y Proyecto)
- 7.2.2. Los **Avances de Informes** que equivale a un 15% (capítulos),
- 7.2.3. **Exposiciones parciales** de avances del estudio con un 15%.
- 7.2.4. **Exposición de temáticas** o ponencias con un 10% y la Asistencia a las reuniones grupales (alumnos(as) y Docente Asesor(a) que se planifiquen con
- 7.2.5. La **Exposición Final** (Planificación y capítulos) de los resultados de la investigación con un 20% y
- 7.2.6. El Documento “Informe Final de Investigación” con unos 10%, calificados por un Tribunal Calificador. Estas actividades hacen el promedio del 30% (véase anexo N° 3 Cuadro Resumen de Calificaciones... PAGINA N° X)

ANEXOS

1. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES SEGÚN ETAPAS PARA EL PROCESO DE GRADO 2017
2. PRESUPUESTO PARA LA INVESTIGACIÓN EN PROCESO DE GRADO 2017

ANEXO: 1

PRESUPUESTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN 201X

CANTIDAD	UNIDAD	DESCRIPCION	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL	SUB TOTAL	TOTAL GENERAL
		HUMANO				
	Ciclos I y II 2017	Docente Asesor y Coordinadora General de Procesos de Graduación Estudiantes de la Licenciatura en Antropología Sociocultural en Proceso de Grado Tribunal Calificador Informantes Especialistas				*
		EQUIPO TECNOLÓGICO				
80	Hora	Uso de computadoras (Digitación e Internet)	\$0.50			
600	c/u	Impresora HP (Impresiones)	\$0.05			
1	c/u	Memorias USB	\$10.00			
200	c/u	Fotocopias	\$0.02			
6	c/u	Anillados	\$1.50			
2	c/par	Cámara Digital ((Compra de Baterías)	\$2.00			
3	c/par	Uso de Grabadora (Baterías)	\$2.00		\$94.00	
		MATERIALES				
20	c/u	Folders	\$0.10			
1	Caja	Fastener	\$1.50			
1	Caja	Lapiceros	\$1.50			
2	Resma	Papel Bond	\$5.00			
5	c/u	Páginas Color	\$0.05			
3	c/u	Empastados	\$15.00			
2	c/u	Libretas	\$3.00			
3	c/u	Anillados para avances	\$1.50			
5	c/u	Discos	\$0.50			
1	Caja	Pilots	\$3.00			
2	c/u	LiquidPaper	\$0.50			
					\$77.25	
		OTROS				
200	c/u	transporte	\$0.20	\$40.00		
TOTAL						\$211.25

FUENTE: Presupuesto elaborado por el estudiante de Licenciatura en Antropología Sociocultural para el Proceso de Grado durante 6 meses.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES
“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”



ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL APARATO DE SEGURIDAD DE EL SALVADOR

PRESENTADO POR
MAGAÑA RIVERA, OSCAR ROBERTO

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN PRESENTADO POR ESTUDIANTE EGRESADO DE LA LICENCIATURA EN ANTROPOLOGÍA SOCIOCULTURAL

Dr. Luis Rodríguez Castillo
DOCENTE ASESOR

Licenciado Juan Francisco Serarols Rodas
COORDINADOR DE PROCESOS DE GRADO

FECHA: 31 DE ENERO DE 2017
CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, EL SALVADOR

INDICE GENERAL		Páginas
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA		134
2. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECIFICOS		134
2.1 OBJETIVO GENERAL		134
2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS		134
3. JUSTIFICACION		136
3.1 IMPORTANCIA		136
3.2 FACTIBILIDAD		136
3.3 APORTE		136
4. ESTRATEGIA METODOLOGICA		137
4.1 ELEMENTOS PARA EL ANALISIS TEÓRICOS METODOLOGICO		137
4.2 MÉTODO Y TECNICAS		137
4.3 CRITERIOS DE TRABAJO		138
5. FUENTES DE INFORMACION		138
5.1 PRIMARIAS		138
5.2 SECUNDARIAS		139
BIBLIOGRAFIA		139

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El aparato de seguridad pública está integrado por una multiplicidad de agentes policéntricos que van más allá de agencias estatales, y comprenden instituciones de la sociedad civil, agencias de cooperación internacional e iniciativa privada.

Cada uno de los agentes que conforman el aparato de seguridad debe ser entendido como un lugar de producción de cultura, y por tanto, es susceptible de ser visto como un lugar antropológico, en tanto que produce su propia concepción del problema público y define sujetos específicos, lo que determina la implementación de los proyectos de seguridad que le corresponden.

Esta trayectoria de la inseguridad como un problema público en El Salvador ha generado el surgimiento de un aparato de seguridad pública compuesto por múltiples agentes tanto internos como externos al gobierno. La existencia de este aparato contrastada con la falta de los resultados esperados en la reducción de la inseguridad crea una contradicción que constituye el problema fundamental de esta investigación.

2. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECIFICOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Explicar cómo está configurada la matriz simbólica desde la cual se diseña la estrategia de seguridad.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICO

2.2.2 Construir una historización del problema de la inseguridad y la acción pública en torno a éste desde el plan Mano Dura.

2.2.3 Identificar los indicadores culturales que han determinado a las políticas públicas de seguridad en El Salvador.

2.2.4 Contrastar los indicadores culturales de cambio y continuidad en la estrategia de seguridad en los gobiernos del FMLN con los dos últimos gobiernos de ARENA.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1 IMPORTANCIA

La inseguridad pública se ha convertido en una de las más graves problemáticas sociales de El Salvador. La respuesta del Estado y las demás instituciones que conforman el aparato de seguridad no ha logrado dar soluciones eficaces a este problema, por lo que es importante no sólo para la academia sino por su contribución social realizar un estudio sobre el proceso de las políticas públicas de seguridad en dicho aparato.

3.2 FACTIBILIDAD

Desde los primeros meses del 2016 se han realizado visitas exploratorias y se ha establecido contacto con varios funcionarios del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, por lo que se considera factible realizar una investigación antropológica en dicha institución. Además, la Ley de Acceso e Información Pública establece mecanismos para la obtención de documentos e información que sustente y aporte a la presente investigación.

3.3 APORTE

Si bien el problema de la inseguridad ha sido abordado ampliamente desde una perspectiva de la violencia, no existen estudios desde la antropología en El Salvador, sobre la respuesta del Estado ante esta problemática y cómo ésta propicia la conformación del aparato de seguridad pública. Y aunque sí existen estudios sobre los planes de seguridad, enfocados desde perspectivas más sociológicas y estadísticas, un estudio de la antropología permitiría un análisis

profundo de las relaciones que se establecen entre los sujetos, agencias e instituciones.

4. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

4.1 ELEMENTOS PARA EL ANALISIS TEÓRICO METODOLÓGICO

Sobre el proceso de formación de las políticas públicas la ciencia política ha marcado un modelo sistemático que “consiste en identificación del problema público, formulación de la agenda de gobierno, diseño de políticas públicas, implementación de programas y proyectos y, por último, evaluación de los resultados” (Rodríguez, Acción pública y desarrollo social en el sureste de México: la Agenda Chiapas-ONU, 2014, pág. 166).

Se construye entonces un esbozo teórico para el estudio del proceso de implementación de las políticas desde las ciencias políticas. Para entrar a este esquema desde una perspectiva antropológica, se retoma la propuesta de la antropología de la acción pública, de Rodríguez, que consiste en comprender a la política pública como un objeto cultural (Rodríguez, Hacia una etnografía de la acción pública: desafíos teórico-metodológicos de la antropología para el estudio de las políticas públicas contemporáneas, 2011, pág. 158).

Tomando de referencia el concepto de cultura de Varela, se puede concluir que las políticas públicas están diseñadas por agentes condicionados por un conjunto de “signos y símbolos que transmiten conocimientos e información, portan valores, suscitan emociones y sentimientos, expresan ilusiones y utopías” (Varela, 1997, pág. 48).

4.2 MÉTODOS Y TÉCNICAS

Para desarrollar la investigación, se recurrirá al método por excelencia de la ciencia antropológica, el método etnográfico, que consiste en una convivencia con

los sujetos que permita dilucidar los indicadores culturales que determinen el proceso de las políticas públicas de seguridad.

Para ejecutar lo anterior, se utilizarán técnicas como entrevistas estructuradas con aquellos funcionarios que así lo requieran, especialmente las jefaturas, entrevistas semi estructuradas con un guion de entrevista más o menos flexible sobre temas específicos, grabadoras de mano con aquellos funcionarios que lo autoricen para mejorar la recopilación de información, además del diario de campo en el que se registrará todo lo que al investigador le pareciere relevante.

4.3 CRITERIOS DE TRABAJO

4.3.1. Trabajo de campo

- .1. El escenario principal de la investigación es el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, aunque también se tomarán en cuenta otras instituciones relacionadas con el aparato de seguridad pública.
- .2. La población con la que se trabajará serán los funcionarios pertenecientes a dichas instituciones.
- .3. Por la metodología se hará un trabajo etnográfico en el cuál se pretende establecer una convivencia con los funcionarios, apoyada en entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, y conversaciones informales.

4.3.2 Redacción del informe final

La redacción del informe final de la investigación se hará según todos los lineamientos indicados en el "Instructivo específico sobre Egreso y Proceso de Graduación en la Escuela de Ciencias Sociales".

5. FUENTES DE INFORMACIÓN

5.1 PRIMARIAS

Para el presente trabajo de investigación se tomarán como fuentes primarias las entrevistas y conversaciones de los funcionarios y todos los documentos institucionales que aporten información cualitativa y cuantitativa a la problemática de estudio.

5.3 SECUNDARIAS

Se tomarán como fuentes secundarias, estudios y artículos sobre traten sobre los planes de seguridad, cifras estadísticas, y el trabajo sobre las políticas públicas de seguridad referidas en las fuentes primarias.

BIBLIOGRAFÍA

Rodríguez, L. (2011). Hacia una etnografía de la acción pública: desafíos teórico-metodológicos de la antropología para el estudio de las políticas públicas contemporáneas. *Maguaré*, 25(1), 131-163.

Rodríguez, L. (2014). Acción pública y desarrollo social en el sureste de México: la Agenda Chiapas-ONU. *Liminar*, XII(2), 163-180.

Varela, R. (1997). Cultura y comportamiento. *Alteridades*, 7(13), 47-52.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, J., 2007. Los resultados contraproducentes de las políticas antipandillas. *ECA*, 62(708), pp. 877-890.

Aguilar, J. & Guevara, C., 2013. *La percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas. Resultados de la segunda medición de indicadores del plan de acción asociado para el crecimiento*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

Arellano, A., 2008. Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco. *Desacatos*, Issue 26, pp. 119-134.

Ávila, L., 2012. *Algunas aproximaciones teóricas para el análisis de las políticas de seguridad en las ciudades contemporáneas*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

Bauman, Z., 2000. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.

Berman, P., 1993. El estudio de la macro y micro-implementación. En: L. Villanueva, ed. *La implementación de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, pp. 281-322.

Bourgois, P., 2001. The Power of Violence in War in Peace: Post-cold War Lessons from El Salvador. *Ethnography*, 2(1), pp. 5-34.

Brown, W., 2010. Hoy en día, somos todos demócratas. En: *Democracia, ¿en qué estado?* Buenos Aires: Prometeo, pp. 53-66.

Calderón, R., 2012. Introducción. En: *Delito y cambio social en Costa Rica*. San José: FLACSO, pp. 15-24.

Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI) , 2003. El irresuelto problema de las maras. *Proceso*, 24(1060).

Feldman, G., 2011. If ethnography is more than participant-observation, then relations are more than connections: The case for nonlocal ethnography in a world of apparatuses. *Anthropological Theory*, 11(4), pp. 375-395.

Foucault, M., 2000. *Defender la Sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M., 2006. *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gledhill, J., 2004. La ciudadanía y la geografía social de la neoliberalización profunda. *Relaciones*, XXV (100), pp. 74-106.

Gluckman, M., 2009. *Costumbre y conflicto en África*. Lima: UCH.

Instituto de Medicina Legal, 2004. *Estadística de Homicidios en El Salvador*, San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Instituto de Medicina Legal, 2015. *Estadísticas de Homicidios en El Salvador*, San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Mancías, R. C., 2011. *Percepciones sobre la delincuencia y la inseguridad en Centroamérica*. San Salvador: FUNDAUNGO.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2014. *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2015. *Plan El Salvador Seguro. Resumen Ejecutivo*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2013. *Percepción de Inseguridad y Victimización por Crimen en El Salvador 2012*. San Salvador: FundaUngo, FLACSO Programa El Salvador y UTEC.

PNUD, 2006. *Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2005*, San José: PNUD.

Ricardo, C., Tablas, V., Salguero, J. & Figueroa, M., 2012. *Atlas de la violencia en El Salvador (2005-2011)*. San Salvador: FundaUngo.

Rodríguez, L., 2011. Hacia una etnografía de la acción pública: desafíos teórico-metodológicos de la antropología para el estudio de las políticas públicas contemporáneas. *Maguaré*, 25(1), pp. 131-163.

Rodríguez, L., 2014a. *Antropología y acción pública. Un estudio sobre políticas públicas y pluralismo cultural en el gobierno local chiapaneco*, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, Programa de Investigaciones Multidisciplinarias y del Sureste, Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 251 pp.

, ISBN 978-607-02-6153-4.

2014b. Acción pública y desarrollo social en el sureste de México: la Agenda Chiapas-ONU. *Liminar*, XII (2), pp. 163-180.

Rodríguez, M., 2014. *Transparencia Activa*. [En línea] Available at: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/onu-afirma-que-planes-mano-dura-fracasaron-y-fortalecieron-a-maras>

[Último acceso: 22 Agosto 2017].

Salgado, M., 2010. Medidas de políticas de seguridad pública: mano dura y súper mano dura. *Boletín Economía Hoy*, 3(20), pp. 2-3.

Van Meter, D. & van Horn, C., 1993. El proceso de implementación de la) políticas. Un marco conceptual. En: L. Villanueva, ed. *La implementación de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, pp. 97-146.

Varela, R., 1997. Cultura y comportamiento. *Alteridades*, 7(13), pp. 47-52.

RESPONSABLES INVESTIGACIÓN Y TRIBUNAL CALIFICADOR

RESPONSABLE DE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN	NOMBRE Br. Oscar Roberto Magaña Rivera	CARNÈ MR12009
--	--	-------------------------

TÍTULO DEL INFORME FINAL	ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD DESDE EL APARATO DE SEGURIDAD PÚBLICA
---------------------------------	---

DOCENTE ASESOR DE LICENCIATURA EN ANTROPOLOGÍA SOCIOCULTURAL	Dr. Luis Rodríguez Castillo
---	-----------------------------

FECHA DE EXPOSICIÓN Y DEFENSA	01 de junio de 2018
--------------------------------------	---------------------

TRIBUNAL CALIFICADOR MIEMBRO DEL JURADO	Dr Luis Rodríguez Castillo
--	----------------------------

MIEMBRO DEL JURADO	Msc. Carlos Benjamín Lara Martínez
---------------------------	------------------------------------

MIEMBRO DEL JURADO	Msc. Miguel Ángel Villela Ramos
---------------------------	---------------------------------

FECHA DE APROBADO Y RATIFICADO POR JUNTA DIRECTIVA DE LA FACULTAD:	ACUERDO N° :	1107
	ACTA N° :	17/2018 (10/2015-10/2019)
	FECHA DE SESIÓN :	Miércoles, 20 de junio de 2018

OBSERVACIONES:

1º _____

2º ... _____

3º... _____